


3 1761 11970855 0

CA1  
XC 62  
-2012  
S75

GOVT





Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119708550>



CA1  
XC62 (2)  
-2012  
S75



HOUSE OF COMMONS  
CHAMBRE DES COMMUNES  
CANADA

# **STATUTORY REVIEW OF THE *CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT ACT:* PROTECTING THE ENVIRONMENT, MANAGING OUR RESOURCES**

## **Report of the Standing Committee on Environment and Sustainable Development**

**Mark Warawa, M.P.  
Chair**



**MARCH 2012**

**41st PARLIAMENT, 1st SESSION**



---

Published under the authority of the Speaker of the House of Commons

#### **SPEAKER'S PERMISSION**

Reproduction of the proceedings of the House of Commons and its Committees, in whole or in part and in any medium, is hereby permitted provided that the reproduction is accurate and is not presented as official. This permission does not extend to reproduction, distribution or use for commercial purpose of financial gain. Reproduction or use outside this permission or without authorization may be treated as copyright infringement in accordance with the *Copyright Act*. Authorization may be obtained on written application to the Office of the Speaker of the House of Commons.

Reproduction in accordance with this permission does not constitute publication under the authority of the House of Commons. The absolute privilege that applies to the proceedings of the House of Commons does not extend to these permitted reproductions. Where a reproduction includes briefs to a Standing Committee of the House of Commons, authorization for reproduction may be required from the authors in accordance with the *Copyright Act*.

Nothing in this permission abrogates or derogates from the privileges, powers, immunities and rights of the House of Commons and its Committees. For greater certainty, this permission does not affect the prohibition against impeaching or questioning the proceedings of the House of Commons in courts or otherwise. The House of Commons retains the right and privilege to find users in contempt of Parliament if a reproduction or use is not in accordance with this permission.

Additional copies may be obtained from: Publishing and Depository Services  
Public Works and Government Services Canada  
Ottawa, Ontario K1A 0S5  
Telephone: 613-941-5995 or 1-800-635-7943  
Fax: 613-954-5779 or 1-800-565-7757  
[publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca](mailto:publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca)  
<http://publications.gc.ca>

Also available on the Parliament of Canada Web Site  
at the following address: <http://www.parl.gc.ca>

**STATUTORY REVIEW OF THE *CANADIAN  
ENVIRONMENTAL ASSESSMENT ACT*:  
PROTECTING THE ENVIRONMENT, MANAGING  
OUR RESOURCES**

**Report of the Standing Committee on  
Environment and Sustainable Development**

**Mark Warawa, M.P.  
Chair**

**MARCH 2012**

**41st PARLIAMENT, 1st SESSION**



# **STANDING COMMITTEE ON ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

## **CHAIR**

Mark Warawa

## **VICE-CHAIRS**

Megan Anissa Leslie

Kirsty Duncan

## **MEMBERS**

Stella Ambler

François Choquette

Laurin Liu

James Lunney

François Pilon

Michelle Rempel

Robert Sopuck

Lawrence Toet

Stephen Woodworth

## **OTHER MEMBERS OF PARLIAMENT WHO PARTICIPATED**

Dan Albas

Denis Blanchette

Hon. Denis Coderre

Joe Daniel

Bob Dechert

Earl Dreeshen

Mylène Freeman

Cheryl Gallant

Bryan Hayes

Randy Hoback

Bruce Hyer

Hon. Lawrence MacAulay

Joyce Murray

Manon Perreault

Blake Richards

Bev Shipley

Lise St-Denis

Rodney Weston

**CLERK OF THE COMMITTEE**

Marie-France Renaud

**LIBRARY OF PARLIAMENT**

**Parliamentary Information and Research Service**

Penny Becklumb, Analyst

Tim Williams, Analyst

# THE STANDING COMMITTEE ON ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

has the honour to present its

## FIRST REPORT

Pursuant to the Order of Reference of Wednesday, October 19, 2011, the Committee has proceeded to the statutory review of the *Canadian Environmental Assessment Act* and has agreed to report the following:



# TABLE OF CONTENTS

---

|   |    |
|---|----|
| INTRODUCTION .....  | 1  |
| IMPROVING EFFICIENCY .....  | 3  |
| A. Improve Timeliness .....   | 3  |
| 1. Single Federal Agency to Address Federal Coordination .....                      | 4  |
| 2. Remove Unnecessary Steps .....   | 6  |
| 3. Legislated Timelines for Federal Environmental Assessments.....                  | 7  |
| 4. Early Triggering of Federal Environmental Assessments .....                      | 8  |
| 5. Strategic Environmental Assessment to Facilitate Project Assessments .....       | 10 |
| B. Decrease Duplication and Target Significant Projects .....                       | 10 |
| 1. Coordination with Provincial Regimes .....                                       | 11 |
| 2. Target Projects of Environmental Significance .....                              | 13 |
| 3. Class Screenings and Use of Previously Conducted Environmental Assessments ..... | 16 |
| C. Aboriginal Consultation .....  | 17 |
| 1. Fulfilling the Duty Effectively.....   | 18 |
| 2. Fulfilling the Duty Efficiently.....   | 19 |
| D. Enhance Public Participation.....  | 20 |
| IMPROVING OUTCOMES: FILLING THE GAPS .....  | 21 |
| A. Ensure Early Application of the Act .....  | 21 |
| B. Positive Environmental Aspects of Projects .....                                 | 21 |
| C. Economic Impacts of Projects .....   | 22 |
| D. Learn from Past Assessments to Improve Future Assessments .....                  | 22 |
| 1. Follow-up Programs .....   | 22 |
| 2. Enforcement .....  | 24 |
| CONCLUSION .....  | 27 |
| LIST OF RECOMMENDATIONS .....   | 29 |
| APPENDIX A: LIST OF WITNESSES .....   | 33 |
| APPENDIX B: LIST OF BRIEFS .....  | 37 |
| REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE .....   | 41 |
| DISSENTING OPINION BY THE NEW DEMOCRATIC PARTY OF CANADA .....                      | 43 |

DISSENTING OPINION BY THE LIBERAL PARTY OF CANADA ..... 49

# INTRODUCTION

---

*Canadians have a rich environmental heritage that they are justifiably proud of; there is a broad sentiment toward ensuring that development does not irresponsibly degrade that natural heritage for future generations.*

This report summarizes the observations of the House of Commons Standing Committee on Environment and Sustainable Development during the statutory seven-year review of the *Canadian Environmental Assessment Act* (CEAA).

While the Committee heard a variety of points of view regarding the provisions and operations of the CEAA, there were a number of areas of convergence. A key area of agreement is that affirmed in the preamble of the CEAA, which states:

[...] environmental assessment provides an effective means of integrating environmental factors into planning and decision-making processes in a manner that promotes sustainable development.

The key to the Committee's deliberations was to answer whether these goals of environmental assessment (EA) are being realized by the federal process. While there was a range of views presented, many intervenors expressed a need for significant change.

Participants pointed out that much has changed in Canada regarding EA since the CEAA came into force in 1995. In particular, provinces have put into place their own assessment regimes. As EA has evolved in Canada, the CEAA has remained relatively static, resulting in an outdated Act and an inefficient process that does not always improve outcomes. This can, in fact, stand in the way of sustainable development.

Significant changes are required to enable the CEAA to meet the promise of EA as outlined in the preamble to the Act. Specifically, the federal EA process should be more efficient, and it should lead to improved environmental outcomes and sustainable development.



# IMPROVING EFFICIENCY

---

The overwhelming majority of industry stakeholders the Committee heard from, and many other witnesses, raised issues with the inefficiency of the federal EA process. They said the process is slow, duplicative and complicated. The following are the Committee's observations and recommendations aimed at improving efficiency while ensuring improved environmental outcomes.

## A. Improve Timeliness

Time is of the utmost importance to proponents. As one witness succinctly put it:

... [A]ny time there's a significant delay, you're adding economic risk, which will heighten the cost of capital, and that has an immediate impact, which can be fairly significant, to say the least.<sup>1</sup>

Clearly time is money, but it may also affect whether or not a project proceeds, the result of a finite investment window for some projects. Proponents need certainty that an EA process will be done in a reasonable and, if possible, defined period of time.

The time currently taken for a federal assessment to be organized and carried out to an ultimate decision is clearly problematic. The Committee was made aware of this early in its hearings when a lawyer who advises clients in the area of EA testified:

I say to clients that I can't give them a guarantee, that I can't even give them a reasonable likelihood that it's going to be mapped within what I consider to be a reasonable timeframe. Quite frankly, most often the culprit is CEAA. It's not the provincial regimes across the country.<sup>2</sup>

In their submissions to the Committee, various provincial governments indicated how federal EA delays had negatively affected projects within their jurisdictions. For instance, an official of the Government of Saskatchewan gave anecdotal evidence regarding the effect of CEAA delays on project proponents. Referring to an existing project that required modification, the official said:

Because of the time, amount, and the human resources required to move something through the CEAA process, [some] companies simply say that they decided not to do something because it just wasn't worth entering the approvals process. Time and money

---

1 Brenda Kenny, President and Chief Executive Officer, Canadian Energy Pipeline Association, *Evidence*, Meeting No. 7, October 27, 2011.

2 Paul Cassidy, as an individual, *Evidence*, Meeting No. 6, October 25, 2011.

are important. So they just move on or leave things until they absolutely have to change something and it becomes precipitous.<sup>3</sup>

The Government of British Columbia (BC) described how a project proposal meeting the EA requirements in BC for the proposed Storie Molybdenum Mine project was received by the province in July 2011. The federal government, however, asked the proponent further very detailed EA-related questions. The request was so detailed that, as of the time the BC government wrote their submissions, the federal EA review had yet to begin. A further instance of federal EA delay is evident with the Mount Milligan Project. The BC government approved this project on March 16, 2009, yet the federal government did not approve the project until December 11, 2009. The federal government took 270 days longer to approve the project than the province.<sup>4</sup>

Various industry groups also highlighted how long EA delays can significantly harm projects. One company pointed out how delays impeded a project to develop natural gas — a relatively clean source of energy. The natural gas project at issue was located at Canadian Forces Base Suffield National Wildlife Area. A project description was provided to regulatory authorities in March 2005. It took until October 2008 for the project to go to a hearing. In the three intervening years, the investment climate degraded considerably, and the project became less attractive from a financial point of view.<sup>5</sup>

One industry group representative explained how excessive EA delays on one project could lead to losses amounting \$15 billion to \$20 billion to the Canadian economy. In this case, if the EA process takes too long, it would effectively void international contracts entered by energy companies, as these companies would not be able to deliver on their side of the bargain.<sup>6</sup>

A number of reasons were given to explain why excessive EA delays occur. Chief among them was a lack of in-house federal coordination.

## **1. Single Federal Agency to Address Federal Coordination**

The federal EA process operates on what is known as a “self-assessment” model. This term was used to refer to several different concepts during the Committee’s hearings. However, in the current context, it means that the federal department that triggers an EA – the responsible authority (RA) as set out in section 11(1) – is to perform the assessment (based on the environmental impact statement submitted by the proponent), decide

---

3 Mark Wittrup, Assistant Deputy Minister, Environmental Protection and Audit Division, Ministry of Environment, Government of Saskatchewan, *Evidence*, Meeting No. 12, November 22, 2011.

4 Government of British Columbia, written brief, p. 6.

5 Cenovus Energy Inc., written brief, p. 2.

6 Ed Wojczynski, Chair, Board of Directors, Canadian Hydropower Association, *Evidence*, Meeting No. 10, November 15, 2011.

whether the project will be allowed to proceed (in the case of a screening level assessment), and ensure mitigation measures are taken, if appropriate.

However, because there are multiple triggers for assessments, there also may be multiple RAs. For instance, one project may need permits under the *Fisheries Act* and the *Navigable Waters Protection Act*, which would make both Fisheries and Oceans Canada and Transport Canada RAs. Stakeholders repeatedly blamed the time taken for multiple RAs to make decisions regarding their various roles in an EA process as causing unnecessary delays and uncertainty in the federal EA process.

The government attempted to address this problem in 2003 through amendments to the CEAA that created the role of the federal environmental assessment coordinator (section 12.1). As well, it created the Major Projects Management Office to help large resource projects navigate the federal regulatory process. However, it was clear from the testimony that these efforts had not addressed the issue sufficiently.

In 2010, the Canadian Environmental Assessment Agency (CEA Agency) was made the RA for all comprehensive study EAs (except those implicating the Canadian Nuclear Safety Commission (CNSC) or the National Energy Board (NEB)) up to the point where the Minister is provided with the comprehensive study report (section 11.01), at which point the RAs responsible for triggering the EA become responsible for all further steps in the EA. This change to the CEAA, with few exceptions, was welcomed by all. Clearly, in this instance, centralizing the EA process was a success.

Numerous intervenors suggested that creating a single federal agency responsible for all federal EAs was necessary. Other jurisdictions have a “single point source” to do EAs that has brought consistency to the process.<sup>7</sup>

While many intervenors believed that the CEA Agency should be the single point source for federal EAs, others felt that the “best-placed regulator” should be the body responsible for EA.

Responsible authorities often also have roles to play in permitting. Permitting processes, such as those of the NEB and the CNSC, include aspects of EA. The government has clearly signalled that it wishes to use the permitting processes of both the CNSC and the NEB as substitutes for review panel EAs when either of those bodies are involved in an EA. Project proponents who appeared before the Committee and who have been involved with these bodies were clearly pleased with this, as they think that these bodies are the best placed to make decisions. Not only do they have the expertise, but substitution would eliminate possible duplication between the EA and permitting processes.

---

7 Mark Wittrup, Assistant Deputy Minister, Environmental Protection and Audit Division, Ministry of Environment, Government of Saskatchewan, *Evidence*, Meeting No. 12, November 22, 2011.

## **Recommendation 1**

**The Committee recommends that the federal government ensure that the Canadian Environmental Assessment Agency be made responsible for exercising the powers and performing the duties and functions of the responsible authority in relation to environmental assessments carried out under the Act, unless it is determined that another regulator — the “best-placed regulator” — is better suited to perform the role of the responsible authority.**

## **2. Remove Unnecessary Steps**

One general proposal put to the Committee witnesses involved further consolidating the authority for EAs beyond that already accomplished in the 2010 *Jobs and Economic Growth Act*. That Act made the CEA Agency responsible for most comprehensive studies. The proposal suggested at Committee involved providing more authority for the CEA Agency to deal with what are now larger screenings, and providing the Minister more authority with respect to major projects. The effect of such a proposal would be to remove the two-step decision-making process after a comprehensive study, which involves the Minister making an EA decision and then the responsible authority making an EA decision. When asked about this proposal, witnesses indicated that they were in favour of removing redundant steps in EA approval. As an official from the Government of Saskatchewan put it:

I'm all in favour of anything that removes unnecessary process steps. While it's nice to have a lot of sign-offs, they don't actually add anything to the environmental protection, which is the outcome that's being looked after.<sup>8</sup>

The Committee supports removing steps in EA processes that have nothing to do with generating measurable environmental outcomes.

## **Recommendation 2**

**The Committee recommends that the federal government further consolidate authority for environmental assessments by providing more authority for the Canadian Environmental Assessment Agency to deal with what are now larger screenings, and more authority to the Minister with respect to major projects, which would remove the two-step decision-making process after a comprehensive study, where the Minister makes an environmental assessment decision and then the responsible authority or authorities make environmental assessment decisions.**

---

8 Ibid.

It was suggested by a Committee member that an investigation of alternative means for carrying out the project allows the environmental review process to investigate the business case for the project. Reviewing a business case is clearly beyond the competency of the environmental review process. As the member indicated, it can be safely assumed that project proponents have considered all alternatives and are presenting the project alternative with the best business case. The member recommended that the environmental review be restricted to the project as it is presented and not to any hypothetical alternatives.

### **Recommendation 3**

**The Committee recommends that the requirement for a consideration of alternatives to the project, which is currently required during *Canadian Environmental Assessment Act* screenings, be eliminated from the Act.**

It was further suggested by a Committee member that one section of the CEEA, which requires consideration of the effects of the project on the capacity of renewable resources to meet current and future needs, is unnecessary. The member's specific rationale was that renewable resources are already primarily managed by the provinces. Furthermore, no project proponent would or could submit a project that is either outside the terms and conditions of provincial natural resource management policies, or was outside the realm of the sustainability of the renewable resource base. The member recommended that this section be eliminated.

### **Recommendation 4**

**The Committee recommends that, because renewable resource development and management are largely under provincial jurisdiction, the requirement for a consideration of the effects of the project on the capacity of renewable resources to meet current and future needs, which is currently required during *Canadian Environmental Assessment Act* comprehensive studies and review panels, be eliminated from the Act.**

## **3. Legislated Timelines for Federal Environmental Assessments**

Another, more prescriptive, method for assuring timeliness would be to regulate timelines for EAs. Various witnesses suggested this as a solution to lengthy federal EAs.

Many provincial governments told the Committee that more needs to be done to improve federal EA timelines. The majority of submissions by provinces to the Committee suggested that the federal government needs to further improve the timeliness of assessments. The Government of Nova Scotia asserted that the Committee "should

consider the application of timelines to all federal assessments”.<sup>9</sup> The Government of British Columbia pointed out that the EA timelines in that province mean that it takes on average 200 more days for the federal government to render a decision than it does for BC to do so.<sup>10</sup> In their written submissions to the Committee, the Government of Saskatchewan stated that:

One of the major complaints against the CEAA processes is the lack of enforced timeliness... There continues to be a need to bring more predictability and consistency to the federal EA process by setting sensible and reasonable timelines that are predictable and, more importantly, enforceable.<sup>11</sup>

This criticism should not take away from the government’s recent improvements to EA timelines. In July 2010, the government’s amendments to the CEAA included changes that require an earlier start to the process. Since these amendments came into effect, the CEA Agency has started all comprehensive studies in alignment with provincial reviews. Furthermore, timeline regulations (*Establishing Timelines for Comprehensive Studies Regulations*) came into force in June 2011 for these Agency-managed comprehensive studies. These regulations provide 90 days for the CEA Agency to determine whether to commence a comprehensive study and 365 days to provide a completed report for a final public comment period. Many witnesses before the Committee noted their support for these amendments.

It was suggested that timelines should be set not just for the EA itself, but also for related procedural steps from the application through public participation to final authorizations.

### **Recommendation 5**

**The Committee recommends that the *Canadian Environmental Assessment Act* be amended to enable or require, where appropriate, binding timelines for all environmental assessments.**

## **4. Early Triggering of Federal Environmental Assessments**

A fundamental tenet of EA is that it must occur early in the planning stages of a project. The CEAA framework is designed to ensure that “projects are considered in a careful and precautionary manner before federal authorities take action in connection with them” (section 4(1)(a)). Unfortunately, federal action often is required too late in the planning stages of a proposed project. The federal EA process is therefore triggered too late to meet the goal of integrating environmental factors into early planning and decision making.

---

9 Government of Nova Scotia, written brief, p. 3.

10 Government of British Columbia, written brief, p. 9.

11 Government of Saskatchewan, written brief, p. 8.

By the time it is clear that federal action is required, many decisions, particularly on conceptual design, may have already been taken and some provincial processes may already be well under way. This is partly the result of multiple agencies being involved, as already discussed.

Another problem, however, is that the CEAA is not very clear as to what projects require an assessment. Projects require a federal EA when they involve the federal government under specific circumstances described in section 5, and when they are not excluded under sections 7 or 7.1 or the regulations. The Committee heard from a lawyer who, when he advised his clients as to where a federal EA applied, said it typically took three times longer to explain than similar advice for provincial EAs.<sup>12</sup> This shows how much more unwieldy the federal triggering process is than the provincial process.

A significant problem is that one of the main triggers for federal EAs is when a project requires a federal permit or licence (as set out in the *Law List Regulations*). Permitting, however, often takes place at the tail end of the project. Late triggering under the law list was consistently identified as a serious problem with the CEAA.

Witnesses also pointed out that, in instances where federal EAs were triggered earlier in the life of a project, federal agencies asked questions about detailed information that may be lacking at the early stages. Such questions about design details are best suited for later permitting stages. As the Committee heard, "[d]etermination of the federal permitting triggers in the federal EA process are sometimes more suited to the stage of detailed design engineering. At that point the decision has already been made and a preferred alternative or option has been selected."<sup>13</sup>

One possible solution to address both uncertainty about the necessity for a federal EA and late triggering would be to create a list of projects that would be subject to federal EA. A list approach would allow proponents to easily see, in advance of proposing a project, what projects require a federal EA. The list approach was the focus of much discussion, and is referred to later in this report.

## **Recommendation 6**

**The Committee recommends that the federal government ensure that federal decisions related to triggering are made at the start of the provincial regulatory process to achieve efficient, effective and truly harmonized environmental assessment processes.**

---

12 Paul Cassidy, as an individual, *Evidence*, Meeting No. 6, October 25, 2011.

13 Jennifer Jackson, Executive Director, Canadian Water and Wastewater Association, *Evidence*, Meeting No. 8, November 1, 2011.

## **5. Strategic Environmental Assessment to Facilitate Project Assessments**

Strategic environmental assessment (SEA) incorporates environmental considerations into the development of public policies and strategic decisions. There are currently no references to SEA in the provisions of the CEAA. Rather, SEA is required under the *Cabinet Directive on the Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals*. The Committee heard considerable evidence regarding the potential for SEA to assist in the operation of the CEAA at the project level.

SEA was referred to in two contexts: the first was its use to assess regions, and the other to assess new project types. In both cases such a review would help set a framework in which project-based assessments could be better performed. In both cases, a SEA could look “at broad environmental issues. This would help to prevent layering onto a proponent the undue burden of trying to answer for future developments that may or may not occur. It would provide a useful baseline of environmental information for proponents to build upon and address.”<sup>14</sup> One witness pointed to the introduction of a number of new projects to Nova Scotia, such as fin-fish aquaculture, liquid natural gas facilities and shale gas fracking that would have benefited from SEA.<sup>15</sup>

Clearly many of these SEAs would occur at a multi-jurisdictional level. The federal government could not impose such a process, but it could be able to instigate a cooperative effort.

Many provinces have already taken the lead in this area through land use planning legislation. For instance, the Province of Alberta established a process to develop regional plans through the *Alberta Land Stewardship Act*.<sup>16</sup> In the interest of not intruding on provincial jurisdiction, this Committee does not wish to impose unilateral recommendations regarding regional assessments.

### **B. Decrease Duplication and Target Significant Projects**

A frequent complaint the Committee heard about the CEAA is that it requires work to be performed that has already been done for another jurisdiction’s EA. Duplication delays approvals, multiplies costs, frustrates stakeholders and does not lead to improved environmental outcomes. Duplication must be minimized or, if possible, eliminated. The Committee heard the message from many stakeholders, loud and clear: “one project, one assessment.”

---

14 Pierre Gratton, President and Chief Executive Officer, Mining Association of Canada, *Evidence*, Meeting No. 11, November 17, 2011.

15 Meinhard Doelle, Schulich School of Law, Dalhousie University, as an individual, *Evidence*, Meeting No. 12, November 22, 2011.

16 Canadian Association of Petroleum Producers, written brief, p. 4.

## 1. Coordination with Provincial Regimes

Both the provinces and Parliament have enacted laws requiring EA. The result, as the Committee heard time and again, is what one witness described as “hopeless duplication,”<sup>17</sup> when one project is subject to more than one EA considering the same factors.

The CEAA currently includes various provisions aimed at addressing duplication. If a federal screening or comprehensive study of a project is required, the federal government may “cooperate” with another jurisdiction (sections 12(4) and 12(5)), and it may “delegate” any part of the screening or comprehensive study to another jurisdiction; but, it may not delegate its ultimate decision-making (section 17). Where an EA will proceed by panel review, the CEAA allows for the Minister of the Environment to form a joint review panel with another jurisdiction to review the project (sections 40 to 42). However, the CEAA does not provide for federal-provincial substitution, which would allow the EA process of one jurisdiction to replace the process of another.

In addition, the federal, provincial and territorial governments (except Quebec) entered into a *Sub-Agreement on Environmental Assessment*<sup>18</sup> in 1998, in which they agreed that, when two or more jurisdictions require an EA of the same project, a single cooperative EA would be designed to meet the legal requirements of both governments. Further, the governments agreed to negotiate bilateral agreements to implement the Sub-Agreement. So far, the federal government has concluded bilateral agreements with seven provinces and one territory.

The Committee heard various suggestions about how the CEAA should be amended to address duplication. One suggestion raised repeatedly is that the CEAA should make provision for the federal government to deem another jurisdiction’s EA process equivalent to the federal process. Witnesses used various terms to advance the same idea: equivalency, substitution, delegation, reciprocity, deferral. They all amount to the same proposition — that the “CEAA is not the only process capable of delivering a robust EA.”<sup>19</sup> The federal government should be able to rely, to a limited extent or entirely, on a provincial EA, provided that process meets the main objectives of the CEAA. Each jurisdiction should retain its decision-making powers.

Witnesses noted that federal EAs could be scoped to focus only on components of the process within federal jurisdiction, such as fisheries, leaving the rest of the project components to be assessed by provincial or other EA regimes. Other witnesses suggested that robust provincial regulatory systems make federal screening level

---

17 Paul Cassidy, as an individual, *Evidence*, Meeting No. 6, October 25, 2011.

18 It is a “sub-agreement” because it was concluded under *A Canada-wide Accord on Environmental Harmonization*.

19 Ed Wojczynski, Chair, Board of Directors, Canadian Hydropower Association, *Evidence*, Meeting No. 10, November 15, 2011.

assessments unnecessary, except for projects with federal proponents or on federal lands. Federal officials would take part in another jurisdiction's EA in order to ensure that federal obligations were being met.

Some witnesses were of the opinion that provincial EA regimes were not properly suited to take the place of federal EA regimes. Provincial and other EA regimes may consider different factors than the federal EA process; the processes themselves may be different and triggered at different times. Witnesses noted that the government should “set a high fundamental standard for best practice assessment in federal law as a basis for collaborations and joint assessments with other regimes...”<sup>20</sup>

However, proponents and other stakeholders need immediate solutions to address the duplication problem. As suggested by a number of witnesses, the Committee is of the opinion that the CEAA should be amended to empower the CEA Agency to determine that another jurisdiction's EA process fulfils the requirements of the federal process, and therefore that an EA carried out under that jurisdiction is equivalent to an EA required under the CEAA.

The Government of British Columbia suggested that the federal government amend the CEAA to acknowledge provincial EA as equivalent, eliminating the need for a federal EA and decision where a provincial EA is being conducted. Specifically, British Columbia proposed that the CEAA be amended to include the following section:

A project is exempt from the requirement to conduct an assessment under this Act where an environmental assessment is required to be conducted, with respect to the project, under the legislation of a province listed in Schedule XX.<sup>21</sup>

### **Recommendation 7**

**The Committee recommends that the *Canadian Environmental Assessment Act* be amended to empower the Canadian Environmental Assessment Agency to determine that another jurisdiction's environmental assessment process fulfils the requirements of the federal process, and therefore that an environmental assessment carried out under that jurisdiction is equivalent to an environmental assessment required under the *Canadian Environmental Assessment Act*.**

### **Recommendation 8**

**The Committee recommends that the *Canadian Environmental Assessment Act* be amended, such that the following specific language be inserted into the Act to exempt certain provincial projects from federal assessments: “A project is exempt from the requirement to conduct an assessment under**

---

20 Robert Gibson, written brief, p. 8.

21 Government of British Columbia, written brief, p. 6.

**this Act where an environmental assessment is required to be conducted, with respect to the project, under the legislation of a province listed in Schedule XX”.**

Permitting coordination by the federal and provincial governments could help avoid duplication and increase timeliness. The Canadian Association of Petroleum Producers (CAPP) gave an example of the type of measures the federal government could take to improve permitting coordination. CAPP pointed out that some jurisdictions include provisions for concurrent permitting and timelines for permitting after completion of an EA. In British Columbia, for instance, proponents may request that an EA review and provincial permit applications occur concurrently. That ensures that crossover issues are addressed just once.<sup>22</sup>

### **Recommendation 9**

**The Committee recommends that the federal government work towards improved coordination of permitting by federal and provincial authorities.**

## **2. Target Projects of Environmental Significance**

Another frequent complaint witnesses raised against the CEAA related to the vast number of small projects with insignificant environmental effects that trigger a federal EA, diverting resources from reviewing the major projects that may significantly impact the environment.

The CEA Agency gave two examples of small projects that currently require a federal EA: upgrades to small craft harbours and the expansion of maple syrup operations.<sup>23</sup> In 2007, the CEA Agency concluded that approximately 94% of screenings were for small projects that have only minimal or minor potential for adverse environmental effects. In 2009, the Commissioner of the Environment and Sustainable Development confirmed this finding, based on the sample of projects audited for his report. One witness summed it up: “At the federal level, I think we do need to focus on the big stuff and not sweat the small stuff so much...”<sup>24</sup>

The Committee heard further examples of very small projects that currently require a federal EA. As one witness explained:

---

22 Canadian Association of Petroleum Producers, written brief, p. 6.

23 Elaine Feldman, President, Canadian Environmental Assessment Agency, *Evidence*, Meeting No. 5, October 20, 2011.

24 Stephen Hazell, as an individual, *Evidence*, Meeting No. 6, October 25, 2011.

Allocating scarce resources to assess the impact of a new park bench in a national park does not seem like a good use of resources. I used this example not frivolously. These park benches do trigger EAs.<sup>25</sup>

The Committee believes that the CEAA should deal with matters of environmental significance, not park benches.

The CEA Agency explained that the CEAA's "all in unless excluded" approach (sections 5, 7 and 7.1, and the *Exclusion List Regulations, 2007*) is the reason so many small, routine projects are captured by the CEAA.

The Committee agrees that the application of the CEAA should be focused on projects that are more likely to have a significant adverse environmental effect. It should not be triggered for projects with minor effects that can be effectively addressed through provincial assessments and through federal and provincial permitting and regulation.

Witnesses suggested various means of changing the federal EA process to focus on the types of projects where an EA can add most value.

Some witnesses suggested eliminating screenings for all projects except those with a federal proponent or on federal land, or even eliminating screenings entirely. However, we note that based on the CEA Agency's statistics, approximately 6% of projects currently subject to screenings have more than a minor potential for significant adverse environmental effects. One witness gave the example of 147 kilometres of pipeline looping through Jasper National Park, which was "rated as a screening under the definition of CEAA, but by any measure was clearly a critically important project."<sup>26</sup>

A variation of the above suggestion that at least one witness suggested is to set a higher threshold for triggers. In other words, projects would only require a federal EA if they were triggered by the CEAA and were of a certain size, or had the potential to create a significant impact.

Note, however, that under the CEAA's current structure, distinguishing between large and small projects does not address the problem of the CEAA's late triggering, discussed earlier in this report.

Another solution suggested by several witnesses is to make better use of the *Exclusion List Regulations, 2007* to exempt projects with minimal impact. One witness recommended excluding projects "that are similar in nature to projects described in the *Exclusion List Regulations*."<sup>27</sup> However, an issue with simply expanding the exclusion list

---

25 Pierre Gratton, President and Chief Executive Officer, Mining Association of Canada, *Evidence*, Meeting No. 11, November 17, 2011.

26 Brenda Kenny, President and Chief Executive Officer, Canadian Energy Pipeline Association, *Evidence*, Meeting No. 7, October 27, 2011.

27 Government of Saskatchewan, written brief, p. 9.

or setting a higher threshold for triggers is that these changes would not address the CEAA's late triggering problem. One consideration that needs to go into a list approach is determining what goes on the list.

Perhaps the most popular suggestion was that the application of the CEAA should move away from a triggering approach (section 5), towards a project list approach. This is an appealing suggestion, as it would ensure that proponents knew with certainty and early on in the process whether a specific project would require a federal EA. A legal expert described to the Committee how the triggering approach was out of date and led to much legal uncertainty. The expert described how difficult it is to interpret when the triggering approach applies, stating "It's a much more complicated piece of legislation... than it needs to be in 2011."<sup>28</sup> As the legal expert explained in his testimony, the CEAA "was enacted in a time in which there were debates about the jurisdiction of the federal level of government over the environment."<sup>29</sup> Since the creation of the Act, a lot has changed in the legal world. Courts have consistently held that it is within the jurisdiction of the federal government to regulate environmental matters. The triggering mechanism in the CEAA relates to a jurisdiction debate which is no longer a live issue. A list approach would be an efficient improvement over the antiquated trigger approach.

While adopting a list approach may involve challenges, effective implementation is possible. Other governments have successfully adopted list approaches. As the President of the CEA Agency pointed out, "[many jurisdictions] have a list where they list the type of projects that require assessment."<sup>30</sup> Witnesses provided suggestions, including dollar value of a project, its footprint, its potential for significant adverse environmental outcome, its national environmental significance, or whether it addresses federal environmental priorities.

Perhaps a greater challenge with a list approach would be to keep it up to date. Some new types of projects are difficult to anticipate, yet novel undertakings may be the very ones most in need of a thorough EA. Accordingly, a list approach would require some sort of discretionary power to require an EA for a project not on the list (or exclude a specific project that is on the list), or a "catch-all" item that would require an EA for a project not specifically listed but that meets certain criteria. These are possible ways of managing a list approach, although they all would add some level of uncertainty to the process.

---

28 Paul Cassidy, as an individual, *Evidence*, Meeting No. 6, October 25, 2011.

29 Ibid.

30 Elaine Feldman, President, Canadian Environmental Assessment Agency, *Evidence*, Meeting No. 5, October 20, 2011.

### **Recommendation 10**

The Committee recommends that the Canadian Environmental Assessment Agency focus the application of the *Canadian Environmental Assessment Act* on projects of environmental significance.

### **Recommendation 11**

The Committee recommends that the federal government modify the *Canadian Environmental Assessment Act* so that assessments under the Act are triggered via a project list instead of the current “all in unless excluded” approach taken by the Act.

### **Recommendation 12**

The Committee recommends that the *Canadian Environmental Assessment Act* be amended to include one or both of the following: (1) a discretionary power for the Minister or the Canadian Environmental Assessment Agency to require an environmental assessment for a project that is not on the aforementioned “project list”, or (2) a ‘catch-all’ item that would require an environmental assessment for a project not on the list that meets certain requirements.

Several witnesses suggested amending or otherwise qualifying section 5(1)(d) of the CEAA so that regulatory decisions relating to minor approvals under an existing licence or permit would not trigger an EA under CEAA. “Administrative decisions should not trigger an EA,”<sup>31</sup> wrote one witness. The Committee agrees with these witnesses. A change of this nature would go some way to focusing EAs where they are needed.

### **Recommendation 13**

The Committee recommends that section 5(1)(d) of the *Canadian Environmental Assessment Act* be amended or qualified so that regulatory decisions relating to minor approvals under an existing licence or permit would not trigger an environmental assessment under the *Canadian Environmental Assessment Act*.

## **3. Class Screenings and Use of Previously Conducted Environmental Assessments**

Several witnesses pointed out existing provisions in the CEAA that they felt are not being used to their full potential to avoid duplication. They urged better use of class screening reports under section 19, as well as previously conducted EAs under section 24.

---

31 Cameco, written brief, p. 8.

Specifically with regards to section 24, which provides for the use of a previously conducted EA, a witness wrote:

Proponents should be able to rely on past EA submissions, and data from follow-up studies and monitoring, when fundamentally similar projects are undergoing EAs. Unfortunately, section 24 of the CEAA limits the precedent value of an EA to projects that replace the original project for which an EA was completed.<sup>32</sup>

The Committee agrees that the CEAA should permit the use of such submissions and data, if still valid and applicable, in subsequent processes. It should not limit the use of such information to EAs for projects that replace the original project.

#### **Recommendation 14**

**The Committee recommends that section 24 of the *Canadian Environmental Assessment Act* be amended to allow a proponent to use the information gathered in a previously conducted environmental assessment in the screening or comprehensive study of a similar project it proposes.**

### **C. Aboriginal Consultation**

In recent years, Canadian law has been evolving to recognize the Crown's duty to consult and, when appropriate, to accommodate when the Crown is contemplating conduct that could adversely affect potential or established Aboriginal or treaty rights.

According to the CEA Agency, "the government has chosen to integrate the legal duty to consult Aboriginal groups, to the extent possible, into the EA process. The EA process is well suited to delivering this responsibility as the views and knowledge of Aboriginal groups can be used to ensure that potential changes to the environment that may affect Aboriginal or treaty rights are fully examined."<sup>33</sup> The Committee notes that this is consistent with the government's recently published *Updated Guidelines for Federal Officials to Fulfill the Duty to Consult*<sup>34</sup> (the Consultation Guidelines).

The Committee heard from the Assembly of First Nations (AFN) and the James Bay Advisory Committee on the Environment. One AFN witness described the CEAA as the "main legislative vehicle for reconciliation of Aboriginal and treaty rights with development projects."<sup>35</sup> Under the terms of the CEAA, every federal EA must consider

---

32 Canadian Nuclear Association, written brief, p. 6.

33 Elaine Feldman, President, Canadian Environmental Assessment Agency, *Evidence*, Meeting No. 5, October 20, 2011.

34 Minister of the Department of Indian Affairs and Northern Development, *Aboriginal Consultation and Accommodation — Updated Guidelines for Federal Officials to Fulfill the Duty to Consult*, March 2011.

35 Roger Jones, Senior Strategist, Assembly of First Nations, *Evidence*, Meeting No. 11, November 17, 2011.

any effect environmental changes that may be caused by the project would have on “the current use of lands and resources for traditional purposes by Aboriginal persons” (definition of “environmental effect” in section 2(1), and section 16(1)). In addition, one of the stated purposes of the CEAA is “to promote communication and cooperation between responsible authorities and Aboriginal peoples with respect to EA” (section 4(1)(b.3)).

## 1. Fulfilling the Duty Effectively

The AFN stated that, “[i]n too many circumstances, First Nations are forced to resort to litigation because the environmental assessment process does not adequately consider Aboriginal and treaty rights.”<sup>36</sup>

One aspect of effectively fulfilling the duty involves considering input from relevant Aboriginal groups early in the process in order to integrate it into decision making. As one group stated, “if our input is simply an afterthought, or a political expedient, our input will not be useful and the integrity of the environmental assessment process will be at risk.”<sup>37</sup> The Committee agrees with this statement. Part of the problem is the late triggering of the CEAA, which is discussed in other parts of this report. However, the problem also stems from the nature and implementation of consultations in specific cases.

Industry witnesses also expressed dissatisfaction with the Aboriginal consultation process. They suggested that the Consultation Guidelines “need to be complemented by guidelines applicable to projects subject to the federal EA process.”<sup>38</sup> Another witness called for “a more consistent, time-limited process and better definition of the government’s responsibilities around consultation.”<sup>39</sup>

The Committee believes that a clearer description of consultation requirements would help the government to fulfill its duty more effectively and bring more predictability and certainty to the EA process. More importantly, it would facilitate integrating input from Aboriginal peoples into decision-making and better respect potential and established Aboriginal and treaty rights.

---

36 Assembly of First Nations, written brief, p. 1.

37 Ibid.

38 Canadian Electricity Association/Canadian Hydropower Association, joint written brief, p. XVII.

39 David Collyer, President, Canadian Association of Petroleum Producers, *Evidence*, Meeting No. 11, November 17, 2011.

## 2. Fulfilling the Duty Efficiently

Witnesses also voiced complaints about inefficiencies in the consultation process. When multiple parties (e.g., the federal government, the provincial government, and proponents) engage in uncoordinated consultation, the result is duplication, delays, confusion and, for the groups being consulted, fatigue.

The Committee notes that the Consultation Guidelines prescribe a “whole-of-government approach to Crown consultation.” For major natural resource projects, the federal government has established the Major Projects Management Office to coordinate Crown consultation. In addition, the Consultation Guidelines provide for the government to take proponents’ engagement with Aboriginal groups into account when considering what the duty entails in specific cases. Accordingly, the government has already gone some distance to coordinate consultation and make it more efficient; the Committee heard that it has not gone far enough.

One industry group described what they believe needs to be done:

Sufficient flexibility should be provided in the consultation requirements of the CEAA to facilitate harmonization with other consultation processes. There needs to be a clear delineation of the role and responsibilities of proponents and government with respect to constitutionally mandated and statutory consultation. The proponent’s engagement with Aboriginal groups should be more fully taken into account by the federal departments that consult these groups. There should be full coordination between all federal departments involved, not only during the EA process, but also throughout the EA and authorization phases. The federal government should initiate its consultations early and ensure better continuity and coordination throughout the consultation process. Consultations between the federal and the provincial governments should be carried out jointly or be fully coordinated. ...<sup>40</sup>

### Recommendation 15

**The Committee recommends that the federal government modify its environmental assessment process to better incorporate, coordinate and streamline Aboriginal consultation during the environmental assessment process.**

### Recommendation 16

**The Committee recommends that the federal government work with Aboriginal groups, the provinces, and the territories to define the roles and responsibilities of parties in consultation, and to outline the consultation process in general. The end result should be a single consultation process that minimizes duplication.**

---

40 Canadian Electricity Association/Canadian Hydropower Association, joint written brief, p. XVI–XVII.

## D. Enhance Public Participation

Obtaining permits and meeting regulatory requirements are often not sufficient for a project proposal to succeed. As one intervenor noted:

We cannot successfully develop and operate our projects without a social licence to operate. It's more than getting a legal permit. We need a social licence. This needs to be earned and maintained through hard work with the First Nations, local communities and a wide range of stakeholders.<sup>41</sup>

Without exception, industrial stakeholders appearing at Committee understood this requirement for project proposals. Public participation during EAs was widely acknowledged as a part of the process for achieving a social licence to operate. Public participation in EA is therefore a necessary tool in enabling projects.

Public participation in EAs is fundamental. The CEAA declares as one of its purposes:

[T]o ensure that there be opportunities for timely and meaningful public participation throughout the environmental assessment process. (section 4(1)(d))

There is a clear intent and need to increase the efficiency of EAs. Great care must be taken in amending the CEAA and changing its operation so that public participation remains meaningful.

Some witnesses indicated a concern regarding a perceived lack of transparency in some EAs during the public participation phase. To help increase the timeliness of projects, one group of proponents recommended establishing new guidelines for the selection of EA panel members.<sup>42</sup> The Committee is of the position that such guidelines could also increase transparency and predictability of EA panels.

### Recommendation 17

**The Committee recommends that the federal government develop guidelines for the selection of panel members.**

---

41 Ed Wojczynski, Chair, Board of Directors, Canadian Hydropower Association, *Evidence*, Meeting No. 10, November 15, 2011.

42 Canadian Electrical Association / Canadian Hydropower Association, joint written brief, p. XVII.

# IMPROVING OUTCOMES: FILLING THE GAPS

---

Increasing the efficiency of the CEAA is clearly a priority, particularly for project proponents. However, there was also wide-spread agreement that the CEAA should be modernized to effectively yield positive, measurable outcomes. As the Committee heard:

...you have to be focused on outcomes rather than process. Process is important, but outcomes matter most.<sup>43</sup>

The following are the Committee's observations and recommendations aimed at improving the outcomes of the application of the CEAA.

## A. Ensure Early Application of the Act

EAs should be incorporated early in the process. This has two benefits. One, which has already been discussed, is that it facilitates cooperation with other jurisdictions and thereby reduces duplication and delays. The other benefit of an early EA is that it can inform decision-making during the planning stage when a wide range of options and possibilities for the project can still be considered to optimize the project's outcomes.

The main reason for the CEAA's late triggering, as discussed in previous sections of this report, is the law list trigger of section 5(1)(d). The solution witnesses suggested most frequently is to replace the law list trigger with a list of projects that require a federal EA. Whether the government ultimately adopts a list approach or some other mechanism to focus EAs where they are needed, it must ensure that the CEAA is triggered at an earlier stage of project planning.

## B. Positive Environmental Aspects of Projects

One of the main purposes of the CEAA is to ensure "that projects are considered in a careful and precautionary manner before federal authorities take action in connection with them, in order to ensure that such projects do not cause significant adverse environmental effects" (section 4(1)(a)). This focus is reflected in the decision-making powers of the CEAA, which hinge on whether or not a project "is likely to cause significant adverse environmental effects" (sections 20 and 37).

Many intervenors thought that this focus on negative environmental effects is too narrow. A number of witnesses suggested that the CEAA process should not look simply

---

43 Brenda Kenny, President and Chief Executive Officer, Canadian Energy Pipeline Association, *Evidence*, Meeting No. 7, October 27, 2011.

at the negative environmental effects of a project, but should also consider positive environmental effects.

In order for EA to promote sustainable development, federal EAs must move beyond assessing adverse environmental effects to include the positive environmental impact of a project.

### **Recommendation 18**

**The Committee recommends that the *Canadian Environmental Assessment Act* be amended to require environmental assessments to include a consideration of positive environmental effects of a project.**

## **C. Economic Impacts of Projects**

The Committee has already recommended that the CEAA be focused on projects of environmental significance. In most cases, this will likely mean that the potential economic impacts of these projects will also be substantial. As several witnesses noted, the economic impact of projects are weighed by the proponents during the application development process.

There is currently room to take into account economic benefits, as significant environmental effects may be allowed if "justified in the circumstances" (sections 20 and 37). There was a range of opinions as to the extent to which this should happen. Some were hesitant, stating that economic or other benefits should be included in the discussion, but that EA should not include a full socio-economic impact statement.<sup>44</sup>

## **D. Learn from Past Assessments to Improve Future Assessments**

Other less significant changes to the way the CEAA is implemented could yield substantial improvements in environmental outcomes. Specifically, the Committee heard testimony about the importance of follow-up programs. Some witnesses also raised concerns with enforcement.

### **1. Follow-up Programs**

A follow-up program is a program for:

- a) verifying the accuracy of the environmental assessment of a project, and

---

<sup>44</sup> David Collyer, President, Canadian Association of Petroleum Producers, *Evidence*, Meeting No. 11, November 17, 2011.

- b) determining the effectiveness of any measures taken to mitigate the adverse environmental effects of the project (section 2(1)).

One witness in particular stressed the importance of monitoring and follow-up to ensure “impact predictions are verified; prescribed mitigations are implemented and effective; unanticipated adverse effects are detected and addressed; and there exists a prescribed course of action to correct for significant adverse effects as they occur [...] preferably triggered by agreed thresholds.”<sup>45</sup> The information gained from follow-up programs may also be used to improve the quality of future EAs.

The CEAA already requires follow-up programs for projects that proceed after a comprehensive study or panel review, but they are discretionary and rarely required after screenings (sections 16 and 38).

The Committee heard that follow-up programs are not necessarily being implemented to their full potential. In the context of a single project, information gleaned from follow-up programs is not routinely being fed back into the process to revise approval conditions or prompt other actions to address unanticipated issues. The CEA Agency refers to this as “adaptive management.” In the broader context, lessons learned from EAs are not being applied to future projects. One witness cited the Lower Churchill Project as an example:

It was very difficult to get information about predictions and mitigation measures that were made for the many hydro projects that had been proposed before the Lower Churchill Project. We really didn't have a good sense to what extent the predictions that were made in our process and the mitigation measures that were being proposed had proven successful and proven accurate as a result of previous environmental assessments.<sup>46</sup>

## **Recommendation 19**

**The Committee recommends that the federal government explore means of ensuring follow-up programs are being implemented effectively and making information from such programs accessible to inform future environmental assessments.**

---

45 Peter Usher, written brief, p. 7.

46 Meinhard Doelle, Schulich School of Law, Dalhousie University, as an individual, *Evidence*, Meeting No. 12, November 22, 2011.

## 2. Enforcement

Several witnesses raised enforcement as another issue that needs to be addressed to improve the federal EA process. Currently, the CEAA does not include any enforcement mechanisms; it relies on enforcement mechanisms in other laws, such as the *Fisheries Act*. The President of the CEA Agency explained that other bodies, such as Fisheries and Oceans Canada, may enforce conditions attached to permits:

We rely on the responsible authorities. That's the short answer. The reason they're the responsible authorities is that they're issuing the necessary authorization, which may or may not have conditions attached to it. We rely on them to ensure that the conditions are met.<sup>47</sup>

The Committee heard that this approach does not ensure that proponents meet all their conditions. A representative of the CEA Agency described the limited authority that RAs have. He suggested that requiring one federal department to enforce conditions relating to matters within another department's mandate "may not be the most appropriate tool to ensure enforcement."<sup>48</sup>

A number of witnesses suggested integrating the EA process with permitting. Conditions and requirements consolidated from the various federal statutes (such as the *Fisheries Act*, the *Navigable Waters Protection Act*, the *Migratory Birds Convention Act*, 1994) could be consolidated in one, global EA permit issued by the CEA Agency, which would be given the authority to enforce the conditions and requirements. In addition to simplifying enforcement, this would eliminate the possibility of inconsistency between the EA and conditions attached to subsequent permits. It would raise challenges as well, as stated by one stakeholder:

Attention could be distracted from the "early planning" aspect of environmental assessments. Inconsistencies could be introduced into the discharge of federal functions under other acts, if some of the requirements were delivered directly by responsible departments and agencies, while a few were delivered by the Agency with respect to new projects.<sup>49</sup>

Other witnesses disagreed with consolidating requirements in one EA permit. They advocated for "making other acts work the way they should."<sup>50</sup> One stakeholder wrote:

CEAA is assessment legislation. Other federal environmental acts have their own objectives as articulated by Parliament, and need to ensure compliance by many

---

47 Elaine Feldman, President, Canadian Environmental Assessment Agency, *Evidence*, Meeting No. 5, October 20, 2011.

48 Yves Leboeuf, Vice-President, Operations, Canadian Environmental Assessment Agency, *Evidence*, Meeting No. 5, October 20, 2011.

49 Mining Association of Canada, written brief, p. 5.

50 Pierre Gratton, President and Chief Executive Officer, Mining Association of Canada, *Evidence*, Meeting No. 11, November 17, 2011.

activities beyond the projects that may be assessed by CEAA. To the extent that these federal Acts lack compliance mechanisms, it would be preferable for the responsible department to address the gap.<sup>51</sup>

The example of the *Migratory Birds Convention Act, 1994* (MBCA) was given. This statute sets out absolute prohibitions, and lacks permitting or other compliance processes. Some witnesses called for the MBCA, as well as other federal statutes, such as the *Species at Risk Act*, to be amended to include compliance mechanisms, which would then be enforceable.

It is not clear which approach represents the best balance between competing interests of certainty, simplicity, practicality, and consistency. A compromise might see EA requirements consolidated in a single EA certificate or statement, prepared by the CEA Agency, and implemented through permitting by the RAs under the authority of other federal statutes that are amended to include compliance mechanisms.

### **Recommendation 20**

**The Committee recommends that the federal government study alternative approaches for ensuring conditions and requirements stemming from environmental assessments are enforceable, and that the federal government subsequently introduce statutory changes necessary to implement its conclusions.**

---

51 Mining Association of Canada, written brief, p. 5.



## CONCLUSION

---

The federal EA process needs to be streamlined and improved; proponents need less process, and everybody wants it to produce better outcomes. Many adjustments are needed, and they may have to be implemented incrementally. While resources will be needed to make these changes and to sustain an effective process, savings will be realized through process efficiencies. Improving the EA process should be regarded as an investment in promoting sustainable development. An efficient and effective EA process is vital to Canada's environmental and economic well-being.

The Committee emphasizes that reforming EAs and the CEAA is a good start when it comes to environmental law reform. However, there is much more to be done when it comes to environmental law reform. As one witness pointed out:

[I]mprovements to the federal environmental assessment and review process should not be undertaken in isolation from the overall federal regulatory regime. Fixing the problems with the federal EA process... requires changes not only to the CEAA and its implementation, but also to other federal legislation or its implementation, such as the Species at Risk Act (SARA), the Fisheries Act (FA)...<sup>52</sup>

Reforming the CEAA is a good start. The Committee encourages the federal government to implement the aforementioned reforms, and to consider potential reforms to other environmental laws.



# LIST OF RECOMMENDATIONS

---

## Recommendation 1

The Committee recommends that the federal government ensure that the Canadian Environmental Assessment Agency be made responsible for exercising the powers and performing the duties and functions of the responsible authority in relation to environmental assessments carried out under the Act, unless it is determined that another regulator — the “best-placed regulator” — is better suited to perform the role of the responsible authority..... 6

## Recommendation 2

The Committee recommends that the federal government further consolidate authority for environmental assessments by providing more authority for the Canadian Environmental Assessment Agency to deal with what are now larger screenings, and more authority to the Minister with respect to major projects, which would remove the two-step decision-making process after a comprehensive study, where the Minister makes an environmental assessment decision and then the responsible authority or authorities make environmental assessment decisions. .... 6

## Recommendation 3

The Committee recommends that the requirement for a consideration of alternatives to the project, which is currently required during *Canadian Environmental Assessment Act* screenings, be eliminated from the Act..... 7

## Recommendation 4

The Committee recommends that, because renewable resource development and management are largely under provincial jurisdiction, the requirement for a consideration of the effects of the project on the capacity of renewable resources to meet current and future needs, which is currently required during *Canadian Environmental Assessment Act* comprehensive studies and review panels, be eliminated from the Act. .... 7

## Recommendation 5

The Committee recommends that the *Canadian Environmental Assessment Act* be amended to enable or require, where appropriate, binding timelines for all environmental assessments. .... 8

## Recommendation 6

The Committee recommends that the federal government ensure that federal decisions related to triggering are made at the start of the provincial regulatory process to achieve efficient, effective and truly harmonized environmental assessment processes. .... 9

## Recommendation 7

The Committee recommends that the *Canadian Environmental Assessment Act* be amended to empower the Canadian Environmental Assessment Agency to determine that another jurisdiction's environmental assessment process fulfils the requirements of the federal process, and therefore that an environmental assessment carried out under that jurisdiction is equivalent to an environmental assessment required under the *Canadian Environmental Assessment Act*. .... 12

## Recommendation 8

The Committee recommends that the *Canadian Environmental Assessment Act* be amended, such that the following specific language be inserted into the Act to exempt certain provincial projects from federal assessments: "A project is exempt from the requirement to conduct an assessment under this Act where an environmental assessment is required to be conducted, with respect to the project, under the legislation of a province listed in Schedule XX". .... 12

## Recommendation 9

The Committee recommends that the federal government work towards improved coordination of permitting by federal and provincial authorities. .... 13

## Recommendation 10

The Committee recommends that the Canadian Environmental Assessment Agency focus the application of the *Canadian Environmental Assessment Act* on projects of environmental significance. .... 16

## Recommendation 11

The Committee recommends that the federal government modify the *Canadian Environmental Assessment Act* so that assessments under the Act are triggered via a project list instead of the current "all in unless excluded" approach taken by the Act. .... 16

## Recommendation 12

The Committee recommends that the *Canadian Environmental Assessment Act* be amended to include one or both of the following: (1) a discretionary power for the Minister or the Canadian Environmental Assessment Agency to require an environmental assessment for a project that is not on the aforementioned “project list”, or (2) a ‘catch-all’ item that would require an environmental assessment for a project not on the list that meets certain requirements. .... 16

## Recommendation 13

The Committee recommends that section 5(1)(d) of the *Canadian Environmental Assessment Act* be amended or qualified so that regulatory decisions relating to minor approvals under an existing licence or permit would not trigger an environmental assessment under the *Canadian Environmental Assessment Act*. .... 16

## Recommendation 14

The Committee recommends that section 24 of the *Canadian Environmental Assessment Act* be amended to allow a proponent to use the information gathered in a previously conducted environmental assessment in the screening or comprehensive study of a similar project it proposes. .... 17

## Recommendation 15

The Committee recommends that the federal government modify its environmental assessment process to better incorporate, coordinate and streamline Aboriginal consultation during the environmental assessment process. .... 19

## Recommendation 16

The Committee recommends that the federal government work with Aboriginal groups, the provinces, and the territories to define the roles and responsibilities of parties in consultation, and to outline the consultation process in general. The end result should be a single consultation process that minimizes duplication. .... 19

## Recommendation 17

The Committee recommends that the federal government develop guidelines for the selection of panel members. .... 20

**Recommendation 18**

The Committee recommends that the *Canadian Environmental Assessment Act* be amended to require environmental assessments to include a consideration of positive environmental effects of a project. .... 22

**Recommendation 19**

The Committee recommends that the federal government explore means of ensuring follow-up programs are being implemented effectively and making information from such programs accessible to inform future environmental assessments..... 23

**Recommendation 20**

The Committee recommends that the federal government study alternative approaches for ensuring conditions and requirements stemming from environmental assessments are enforceable, and that the federal government subsequently introduce statutory changes necessary to implement its conclusions. .... 25

## APPENDIX A LIST OF WITNESSES

| Organizations and Individuals   | Date       | Meeting |
|---|------------|---------|
| <b>Canadian Environmental Assessment Agency</b>   | 2011/10/20 | 5       |
| Elaine Feldman, President   |            |         |
| Helen Cutts, Vice-President<br>Policy Development Sector                                |            |         |
| Yves Leboeuf, Vice-President<br>Operations  |            |         |
| John McCauley, Director<br>Legislative and Regulatory Affairs Division                  |            |         |
| <b>As individuals</b>   | 2011/10/25 | 6       |
| Paul R. Cassidy   |            |         |
| Stephen Hazell  |            |         |
| <b>Canadian Environmental Assessment Agency</b>   | 2011/10/27 | 7       |
| Yves Leboeuf, Vice-President<br>Operations  |            |         |
| John McCauley, Director<br>Legislative and Regulatory Affairs Division                  |            |         |
| <b>Canadian Energy Pipeline Association</b>   |            |         |
| Brenda Kenny, President and Chief Executive Officer                                     |            |         |
| <b>Canadian Environmental Law Association</b>   |            |         |
| Richard D. Lindgren, Counsel  |            |         |
| <b>Canadian Electricity Association</b>   | 2011/11/01 | 8       |
| Sandra Schwartz, Vice-President<br>Policy Advocacy                                      |            |         |
| Terry Toner, Representative<br>Director, Environmental Services, Nova Scotia Power Inc. |            |         |
| <b>Canadian Water and Wastewater Association</b>  |            |         |
| Jennifer Jackson, Executive Director  |            |         |
| <b>Sierra Club of Canada</b>  |            |         |
| John Bennett, Executive Director  |            |         |
| <b>As individuals</b>   | 2011/11/03 | 9       |
| Robert B. Gibson, Professor<br>Environment and Resource Studies, University of Waterloo |            |         |
| John Sinclair, Professor<br>Natural Resources Institute, University of Manitoba         |            |         |

| <b>Organizations and Individuals</b>   | <b>Date</b> | <b>Meeting</b> |
|--|-------------|----------------|
| <b>Saskatchewan Mining Association</b><br>Pamela Schwann, Executive Director<br>R. Liam Mooney, Member<br>Vice-President, Safety, Health, Environment and Quality<br>Regulatory Relations, Cameco Corporation<br>Tammy Van Lambalgen, Member<br>Vice-President, Regulatory Affairs and Legal Counsel, AREVA<br>Resources Canada Inc. | 2011/11/03  | 9              |
| <b>As individuals</b><br>Arlene J. Kwasniak, Professor<br>Faculty of Law, University of Calgary<br>Peter Usher<br>P.J. Usher Consulting Services   | 2011/11/15  | 10             |
| <b>Canadian Construction Association</b><br>Michael Atkinson, President<br>Jeff Barnes, Member<br>Board of Directors   |             |                |
| <b>Canadian Hydropower Association</b><br>Jacob Irving, President<br>Ed Wojczynski, Chair<br>Board of Directors  |             |                |
| <b>Assembly of First Nations</b><br>Roger Jones, Senior Strategist<br>William David, Senior Policy Analyst<br>Environmental Stewardship  | 2011/11/17  | 11             |
| <b>Canadian Association of Petroleum Producers</b><br>David Collyer, President   |             |                |
| <b>James Bay Advisory Committee on the Environment</b><br>Chantal Otter Tétreault, Member<br>Cree Regional Authority<br>Graeme Morin, Environmental Analyst  |             |                |
| <b>Mining Association of Canada</b><br>Pierre Gratton, President and Chief Executive Officer<br>Justyna Laurie-Lean, Vice-President<br>Environment and Health  |             |                |
| <b>As an individual</b><br>Meinhard Doelle, Professor<br>Dalhousie University  | 2011/11/22  | 12             |
| <b>Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors</b><br>Nancy Malone, Vice-President<br>Operations  |             |                |

| <b>Organizations and Individuals</b>  | <b>Date</b> | <b>Meeting</b> |
|---|-------------|----------------|
| <b>Government of Saskatchewan</b><br>Mark Wittrup, Assistant Deputy Minister<br>Environmental Protection and Audit Division, Ministry of Environment<br>Tareq Al-Zabet, Director<br>Environmental Assessment, Ministry of Environment | 2011/11/22  | 12             |
| <b>Cameco Corporation</b><br>R. Liam Mooney, Vice-President<br>Safety, Health, Environment and Quality, Regulatory Relations<br>Jeff Hryhoriw, Manager<br>Government Relations  | 2011/11/24  | 13             |
| <b>Canadian Nuclear Association</b><br>Denise Carpenter, President and Chief Executive Officer<br>Heather Kleb, Director<br>Regulatory Affairs  |             |                |
| <b>MiningWatch Canada</b><br>Jamie Kneen, Co-Manager<br>Communications and Outreach, Environmental Assessment and Africa Programs   |             |                |



## APPENDIX B LIST OF BRIEFS

---

### Organizations and individuals

---

Alliance Pipeline  
Assembly of First Nations  
Bruce Power  
Calgary Chamber of Commerce  
Cameco Corporation  
Campbell, Dave  
Canadian Association of Petroleum Producers  
Canadian Construction Association  
Canadian Electricity Association  
Canadian Energy Pipeline Association  
Canadian Environmental Assessment Agency  
Canadian Environmental Network  
Canadian Hydropower Association  
Canadian Nuclear Association  
Canadian Nuclear Workers Council  
Canadian Water and Wastewater Association  
Cenovus Energy Inc.  
ConocoPhillips Canada  
Conseil patronal de l'environnement du Québec  
Devon Canada Corporation  
Doelle, Meinhard  
Ecojustice Canada

---

## Organizations and individuals

---

Encanto Resources Ltd  
Environmental Law Centre  
Gibson, Robert  
Government of Alberta  
Government of British Columbia  
Government of Nova Scotia  
Government of Saskatchewan  
Government of the Northwest Territories  
Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee)  
Hanna, Kevin  
Hazell, Stephen  
Imperial Oil Resources Limited  
James Bay Advisory Committee on the Environment  
Kwasniak, Arlene  
Mining Association of Canada  
MiningWatch Canada  
Minor, Ryan  
Noble, Bram  
Nunatsiavut Government  
Ontario Association for Impact Assessment  
Quebec Association for Impact Assessment  
Quicksilver Resources Canada Inc.  
Riordan, James  
Saskatchewan Mining Association

---

## **Organizations and individuals**

---

Shell Canada Limited

Sinclair, John

TransCanada PipeLines

Usher, Peter

West Coast Environmental Law Association



# REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (Meetings Nos. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23 and 24) is tabled.

Respectfully submitted,

Mark Warawa, M.P.

Chair



## **Dissenting Report from the Official Opposition New Democratic Party on the Seven-year review of CEAA.**

### **Summary**

The New Democratic Party of Canada would like to thank all those witnesses who appeared before the Standing Committee on Environment and Sustainable development and who submitted written briefs as part of the Committee's statutory seven-year review of the *Canadian Environmental Assessment Act* (CEAA). We would also like to thank those individuals and groups who requested to testify, but who were not allowed to appear before the Committee.

In spite of publicly stating that the Federal Government intends to make sweeping and substantial changes to the regulatory approvals system for major resource projects, no details were brought forward to the Committee as part of the review of this Act, under which these projects are currently regulated. We are concerned that this is a major oversight, given the reported significance and potential impacts these changes could have, and would have expected the government to provide details as part of a thorough and credible review.

The statutory review of the *Canadian Environmental Assessment Act* provides the Committee with an opportunity to reflect on the goals of environmental assessment in promoting sustainable development, the expectations of the public, and the needs of project proponents. The review should be a context for evaluating the current environmental assessment practices, identifying shortcomings and proposing improvements, and ultimately determining whether the current rules effectively tackle the public policy and environmental protection issues the law is intended to address.

Parliamentarians should not abrogate their duty to conduct fulsome and comprehensive studies of legislation, as failure to do so diminishes the accuracy and comprehensiveness of the Committee's report to the House of Commons. This ultimately affects the ability for policy makers to ensure that a piece of legislation serves in the best interest of Canadians.

New Democrats believe that the study of CEAA undertaken by the Committee failed to meet standards that would make it, and any ensuing recommendations, credible and comprehensive. The lack of clarity on process and scope have lead to a significant and highly concerning lack of evidence on which to base the conclusions and recommendations of the report.

Furthermore, the federal government's Omnibus Budget Implementation Act 2010 made significant amendments to the CEAA, including introducing additional exemptions for certain projects and provisions granting the Minister of Environment power to limit the scope of assessments, changes made with no public consultation or Parliamentary

review. However, these changes were not considered during the Committee's review of the Act.

**New Democrats believe the federal government should delay any changes to the CEAA until it has conducted a proper, Canada-wide consultation, which includes key stakeholders, including affected communities, First Nations, provincial and territorial governments, and the key departments and agencies with the responsibility of conducting environmental assessments.**

CEAA is a key safeguard for Canada's environment and the health of Canadians. It sets out fundamental requirements for how resources are developed and projects are designed and carried out, while protecting the interests of Canadians and the rights of First Nations peoples. It is a piece of legislation that warranted significant study, which it did not receive.

With Canada's international reputation and trade relationships being increasingly tarnished by government inaction and delay on environmental regulation, we must ensure we carry out credible reviews of the legislation that protects our environment and frames the way we develop our natural resources. The Committee's statutory seven-year review of CEAA did not meet that standard.

### **Lack of Clarity on Process**

For witnesses to provide relevant and cogent testimony, they must be given adequate time to prepare written and oral submissions and an idea of the scope and objectives of the legislative review. Neither of these fundamental procedural steps was taken by this Committee.

No public statement was made respecting the commencement of the review. Further, the Committee allowed the evidentiary focus of the study to remain ambiguous and vague, meaning it was left unclear what aspects of the environmental assessment regime the committee aimed to study. This contributed directly to the paucity of evidence collected by the committee, and rendered the study incomplete.

Given the complexity of CEAA it behoved the Committee to have some kind of focus for its review, and guidelines on the testimony it expected to collect. If the purpose was to gain a general understanding of the successes and failures of the legislation, that should have been stated at the very least; however, it is the opinion of New Democrats that a high-level cursory examination of the legislation would have been inadequate and that such a review should only have been used to help steer Committee members to further in-depth and targeted study.

## **Lack of Evidence**

Because of the truncated, unfocused hearing process, testimony from important stakeholders and experts was curtailed or absent from the study. Numerous government departments and agencies were not heard from during the review. This list includes, but is not limited to:

- the National Energy Board
- the Canadian Nuclear Safety Commission
- the Commissioner of the Environment and Sustainable Development
- Parks Canada
- Department of Fisheries and Oceans
- Canadian International Development Agency
- The Major Projects Management Office
- The Ontario Association for Impact Assessment
- Canadian Environmental Network's Environmental Planning and Assessment Caucus.
- The Regulatory Advisory Committee (RAC)

It is concerning that while ostensibly studying how the government could ensure the protection of First Nations rights through CEAA, the committee did not hear from any Métis and Inuit representatives. The Committee heard only from the Assembly of First Nations, choosing not to consult regional Councils or individual First Nations.

Except for the province of Saskatchewan, provincial environmental administrators did not attend the review as witnesses, despite extensive discussion from other witnesses of federal responsibility, duplication of processes at the provincial and federal levels and the topic of harmonization of provincial and federal assessment regimes.

The Regulatory Advisory Committee (RAC), a multi-stakeholder committee established in 1992 to advise the Minister on the regulations and to provide guidance on the implementation of the CEAA was not invited. The RAC has significant experience in environmental assessment policy in Canada, and has undertaken valuable, periodic reviews of CEAA and its regulations. As a multi-stakeholder forum, it has used consensus among a diverse group of key stakeholders to advance the practice of environmental assessment in Canada.

There were no representatives from communities affected currently or in the past by environmental assessment, nor were there representatives from labour. New Democrats would also like to note that there were significant regional, linguistic and gender imbalances with respect to the witnesses who appeared.

Furthermore compounding the problems posed by limited evidence received by the Committee was the fact that the Committee did not undertake any travel as a means of collecting additional evidence during public hearings around the country, as was done during the 2000 study of CEAA.

## **Fundamental Flaws in the Report**

The report as it has been drafted contains fundamental flaws with respect to its findings and recommendations. Despite discussion at Committee of crucial environmental assessment tools such as strategic and regional assessments, the need for cumulative impact assessment, meaningful public participation, participant funding, and the importance of and duty to consult First Nations, these topics are not raised in the findings of the report.

Committee members also heard repeatedly about the need for adequate funding for the Canadian Environmental Assessment Agency, including from industry representatives. This fact appears nowhere in the report.

Moreover, industry witnesses also testified that proper, early environmental assessment, including public participation on the long-term social impacts of a project, assures that projects have the social licence needed to move forward in the best interests of Canadians. Yet this concept is absent from the report.

Nor is evidence of the concerns expressed by witnesses regarding recent changes which were made to the federal environmental assessment rules contained in the omnibus budget bill (mentioned above) included.

The report cites “testimony” and recommendations made by a government member of the Committee during the questioning of a witness. The NDP feels it is highly inappropriate to cite, as justification for conclusions, statements made by Committee members during the public hearings, in lieu of actual testimony from experts on the issue. Committee members may have opinions, but as Members of the Committee, they are not testifying, and there is no opportunity for other Members to question the validity or relevance of their statements. New Democrats find this to be highly concerning as it flies in the face of any recognizable purpose of a legislative review that engages experts from around the country and stands as an affront to the testimony presented and to the Parliamentary process.

**In light of the concerns outlined above, the NDP recommends that:**

**The Committee call on the Government to delay any changes to the Canadian Environmental Assessment Act until a thorough and comprehensive review that addresses the concerns detailed above is concluded and reported.**

**Prior to any changes to the act, the government conduct robust, national, meaningful public consultations and the government fulfill its constitutional duty to consult First Nations communities.**

**The Committee continue the study of CEAA, with revised objectives in terms of goals and evidentiary expectations;**

The witnesses listed above be invited to appear;

The Committee present in the House a supplementary report based on the findings and conclusions of this revised study.



## **Dissenting Opinion by the Liberal Party of Canada on the Report of the Statutory Review of the Canadian Environmental Assessment Act (CEAA)**

The Liberal Party of Canada presents this opinion regarding the recent study on the Statutory Review of the Canadian Environmental Assessment Act (CEAA) by the Standing Committee on Environment and Sustainable Development, as, in our opinion:

(1) a framework was not developed using a systematic method from the testimony heard (i.e. the process was not an evidence-based approach);

(2) testimony was limited;

(3) the report does not accurately reflect all views presented by witnesses, and we fear will be used to weaken (CEAA) (e.g. ``Remove Unnecessary Steps`` is the title of a heading on page 8, and Recommendation 3 says, ``the requirement for a consideration of alternatives to the project, which is currently required during the Canadian Environmental Assessment Act screenings, be eliminated from the Act``); and

(4) mere wordsmithing (e.g. title: ``*Protecting the Environment, Managing our Resources*`` and ``Canadians have a rich environmental heritage that we are justifiably proud of; there is a broad sentiment toward ensuring development does not irresponsibly degrade that natural heritage for future generations.``) will not hide the fact that testimony regarding the environment and the need for better protection is largely not included in the report.

The Statutory Review of the Canadian Environmental Assessment Act offered the Standing Committee on Environment and Sustainable Development the opportunity to assess whether or not there needed to be changes to the current Act in order to help meets its goals. All witnesses agreed changes were necessary; unfortunately, not all views were included in the Committee's report, but rather those that focussed on efficiency and reduced timelines. It therefore appears that this report will be used to justify changes to CEAA that in our opinion will weaken environmental assessment legislation (e.g. Recommendation 10 says ``that the Canadian Environmental Assessment Agency focus the application of the Canadian Environmental Assessment Act on projects of significance.'' How will `significance` be defined?), which should, in fact, promote sustainable development, and thereby achieve or maintain a healthy environment and a healthy economy.

A meaningful and serious review of CEAA would have, after having heard from witnesses, developed a framework of the stakeholders who had presented, the concerns and recommendations they made, and then determined what the main themes were, were there any gaps in the testimony heard, and were further witnesses required to address any such gaps? Unfortunately, an evidence-based approach was not used, and hence, the scope of the study, and stakeholders from whom we heard, were limited. We think it is extremely unfortunate that witnesses who took the time and effort to prepare testimony, and appear before Committee may not see their concerns and recommendations reflected in the Committee's report.

As it is impossible to address all concerns regarding the report in a limited dissenting report, let us draw attention to three specific concerns: (1) possible reduced public participation in any environmental assessment, which we would see as undemocratic, unfortunate, and poor for the economy, environment, and society; (2) possible reduced Aboriginal consultation (e.g. Recommendation 15 says, ``streamline aboriginal consultation``), which we would consider a breach of duty to consult, and completely unacceptable; and (3) possible increased ministerial powers (e.g. Recommendation 2 says, ``and more authority to the Minister with respect to major projects, which would remove the two-step decision making process after a comprehensive study, where the Minister makes an environmental assessment decision and then the responsible authority or authorities make environmental assessment decisions.``) which we would see as potentially disrespectful of stakeholders' legitimate concerns, with the possibility of over-riding scientific evidence.

Major gaps of the Committee's report are its failure to address cumulative impacts, an issue which the Commissioner of the Environment and Sustainable Development drew attention to in his October, 2011 Report, and strategic environmental assessments in a significant way.

From the lack of framework, limited testimony, and the failure to include testimony on all sides of the issue, it appears that the government is intent on weakening CEAA. Should the government adopt such a course of action-under the guise of streamlining the

process--we run the risk of loss of natural life support systems and other ecosystem failures. We also run the risk of slowing down the process through possible conflicts and lawsuits, especially where constitutional rights and public concerns are not adequately addressed.

We therefore recommend that:

the government affirm a strong role in environmental protection and assessment; environmental assessment processes be standardised among jurisdictions, and strengthened to promote sustainable development, and to leave a positive environmental and economic legacy;

the Canadian Environmental Assessment Agency be the responsible authority in relation to the majority of assessments, and that its funding be increased;

ambiguity in the current CEAA legislation be clarified, so long as it enhances the effectiveness and fairness of the environmental assessment process;

the federal government work with relevant jurisdictions to enable regional cumulative effects assessment frameworks that can efficiently manage provincial and federal responsibilities;

aboriginal people`s constitutionally-protected rights are honourably and meaningfully addressed in the environmental assessment process;

applicants be required to disclose all possible options available for a project, based on cultural, economic, environmental, and social considerations; and the federal government, in cooperation with any relevant jurisdiction, put in place regional monitoring programs to address cumulative impacts.

Our hope is that Canada have the most comprehensive environmental assessment system process in the world: namely, allowing all stakeholders to feel that their voices have been heard and respected; ensuring environmental protection and sustainability; promoting projects that contribute to our economic well-being, while conserving the environment and protecting human health; and allowing development that meets the needs of today without compromising the needs of future generations.

Unfortunately, the government appears intent on allowing the ``pendulum to swing too far`` in the direction of economic interests, and in so doing, potentially puts our one, and only environment, which we bequeath to our children and grandchildren, at risk. We must remember that, ``We do not inherit the Earth from our ancestors, we borrow it from our children."





les droits des Autochtones protégés par la Constitution soient honorablement et convenablement pris en compte dans le processus d'évaluation environnementale;

les demandeurs soient tenus de divulguer toutes les options relatives aux projets, d'après les facteurs culturels, économiques, environnementaux et sociaux;

de concert avec les autorités compétentes, le gouvernement fédéral mette en œuvre des programmes de surveillance régionale des effets cumulatifs.

Nous espérons que le Canada sera doté du régime d'évaluation environnementale le plus complet qui soit dans le monde, c'est-à-dire un régime grâce auquel tous les intervenants estimeront qu'ils ont été entendus et respectés; un régime assurant la protection et la viabilité de l'environnement; un régime favorisant la réalisation de projets qui contribuent à notre bien-être économique tout en préservant l'environnement et la santé humaine; enfin, un régime qui répond aux besoins d'aujourd'hui sans pour autant compromettre le bien-être des générations futures.

Malheureusement, le gouvernement semble faire en sorte que le « balancier aille trop loin » dans la direction des intérêts économiques, mettant ainsi en péril notre seul et unique environnement, que nous léguions à nos enfants et à nos petits-enfants. Nous devons nous rappeler que « nous n'héritons pas la Terre de nos ancêtres, nous l'empruntons à nos enfants ».

Compte tenu de l'absence de cadre, des témoignages limités et du fait que les points de vue ne sont pas tous pris en compte, il semble bien que le gouvernement a l'intention d'affaiblir la LCEE. S'il adopte cette ligne de conduite sous prétexte de rationaliser le processus, nous risquons de perdre des milieux vitaux et de mettre en péril des écosystèmes. Nous risquons aussi de ralentir le processus à cause de conflits et de procès, d'autant plus si l'on passe outre à des droits constitutionnels et si l'on ne donne pas suite aux préoccupations publiques comme il convient.

Par conséquent, nous recommandons que :

le gouvernement exerce un rôle de premier plan dans la protection et l'évaluation environnementales;

les processus d'évaluation environnementale soient normalisés d'une administration à l'autre, et consolidés de manière à promouvoir le développement durable et à laisser un héritage intéressant sur les plans économique et environnemental;

l'Agence canadienne d'évaluation environnementale soit l'autorité responsable pour la majorité des évaluations et que davantage de fonds lui soient accordés;

toute ambiguïté dans la LCEE soit dissipée dans la mesure où cela accroîtrait l'efficacité et l'équité du processus d'évaluation environnementale;

le gouvernement fédéral se joigne aux autorités compétentes pour mettre en place des cadres d'évaluation des effets cumulatifs régionaux, permettant de gérer efficacement les responsabilités fédérales et provinciales;

qu'après avoir pris le temps de préparer un témoignage et fait l'effort de venir le présenter au Comité, des témoins constateront que leurs préoccupations et leurs recommandations ne sont pas prises en compte dans le rapport.

Comme il nous est impossible d'exposer toutes les préoccupations concernant le rapport dans un rapport dissident restreint, nous attirons l'attention sur trois éléments en particulier : 1) l'éventuelle diminution de la participation du public à toute évaluation environnementale, ce qui, à notre avis, serait contraire à la démocratie, malencontreux et préjudiciable à l'économie, à l'environnement et à la société; 2) la diminution possible de la consultation des Autochtones (p. ex. il est indiqué dans la recommandation 15 : « rationaliser les consultations des Autochtones »), ce que nous considérons comme un manquement au devoir de consultation tout à fait inacceptable; 3) l'augmentation possible des pouvoirs ministériels (p. ex. selon la recommandation 2, il est proposé de donner « au ministre plus de pouvoirs à l'égard des grands projets, ce qui aurait pour effet de supprimer le processus décisionnel relatif à l'évaluation environnementale qui comporte deux étapes et qui suit l'évaluation approfondie (décision prise par le ministre, puis par l'autorité responsable ou les autorités responsables, selon le cas)), ce qui nous semble peu respectueux des préoccupations légitimes des intervenants et permettrait de faire fi de données scientifiques.

Le rapport comporte des lacunes importantes : il n'y est pas question des effets cumulatifs, une question que le commissaire à l'environnement et au développement durable a signalée dans son rapport d'octobre 2011, et les évaluations environnementales stratégiques y sont fort peu traitées.

patrimoine naturel ») ne dissimule pas le fait que les témoignages concernant l'environnement et la nécessité d'assurer une meilleure protection sont en grande partie escamotés dans le rapport.

L'examen de la LCEE prévu par la loi était l'occasion, pour le Comité permanent de l'environnement et du développement durable, de déterminer s'il fallait ou non modifier la Loi pour en atteindre les objectifs. Les témoins s'accordaient à dire que des changements s'imposaient. Malheureusement, le rapport ne fait pas état de l'ensemble des points de vue : il reprend uniquement ceux qui portaient sur l'efficacité et sur la réduction des échéances. Il semble donc que ce rapport servira à justifier des modifications à la LCEE qui, à notre avis, affaibliront les mesures législatives afférentes à l'évaluation environnementale (p. ex. il est recommandé (recommandation 10) que « l'Agence canadienne d'évaluation environnementale centre l'application de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* sur les projets ayant une importance environnementale ». Qu'entendra-t-on par « importance » ?) alors qu'elles devraient en fait promouvoir le développement durable et, partant, créer ou maintenir un environnement sain et une économie saine.

Un examen pertinent et sérieux de la LCEE aurait permis, après qu'on eut entendu les témoins, d'établir un cadre pour les préoccupations et les recommandations des intervenants qui se sont présentés devant le Comité, puis de déterminer quels étaient les principaux thèmes, s'il existait des lacunes dans les témoignages reçus et s'il fallait entendre d'autres témoins pour combler ces lacunes. Malheureusement, la démarche utilisée n'était pas fondée sur des données probantes de sorte que la portée de l'examen et les témoignages entendus étaient illimités. Il est extrêmement dommage

**Opinion dissidente du Parti libéral du Canada au sujet du rapport d'examen prévu par la loi de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale**

Le Parti libéral du Canada présente son opinion au sujet de l'examen prévu par la loi de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCEE) qu'a effectué récemment le Comité permanent de l'environnement et du développement durable. De l'avis du Parti libéral du Canada :

1) un cadre n'a pas été élaboré au moyen d'une méthode systématique à partir des témoignages reçus (le processus n'était pas fondé sur des données probantes);

2) les témoignages étaient limités;

3) le rapport ne reflète pas avec exactitude l'ensemble des points de vue exprimés par les témoins, et nous craignons qu'il ne serve à affaiblir la LCEE (p. ex. « Éliminer les étapes inutiles » est le titre d'une rubrique à la page 10, et il est recommandé (recommandation 3) « d'éliminer de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale l'obligation d'examiner les solutions de rechange au cours des examens préalables prévus par la Loi »);

4) le style verbeux (p. ex. « protéger l'environnement, gérer les ressources » et « Les Canadiens ont un riche patrimoine environnemental dont ils peuvent être fiers; pour cette raison, ils sont largement d'avis que le développement doit se faire de façon responsable et que les générations futures puissent jouir du même



Que le gouvernement tiennne des consultations publiques nationales sérieuses et constructives et qu'il s'acquitte de son devoir constitutionnel de consulter les collectivités des Premières nations avant d'apporter toute modification à la Loi.

Que le Comité poursuive l'examen de la Loi après avoir revu les objectifs visés par l'exercice et les attentes en matière de témoignage.

Que les témoins nommés ci-dessus soient invités à comparaître.

Que le Comité présente à la Chambre un rapport supplémentaire fondé sur les constatations et les conclusions du nouvel examen.

Un autre facteur a aggravé les problèmes causés par le nombre insuffisant de témoins reçus : contrairement à l'examen de l'ACÉE mené en 2000, le Comité n'a pas tenu d'audience publique dans diverses régions du pays, ce qui lui aurait permis de recueillir différents points de vue.

### **Faillies fondamentales dans le rapport**

Tel qu'il a été rédigé, le rapport renferme des failles fondamentales en ce qui a trait aux conclusions et aux recommandations. Même s'il a été question, au cours de l'examen, d'outils d'évaluation environnementale de première importance, comme les évaluations stratégiques et régionales, l'évaluation des effets cumulatifs, une véritable participation du public, le financement des participants et la consultation des Premières nations, le rapport n'en fait pas mention dans ses conclusions. Par ailleurs, différents témoins – y compris des représentants de l'industrie – ont souligné au Comité le besoin de financer suffisamment l'Agence canadienne d'évaluation environnementale. Le rapport est muet sur ce point.

De plus, des témoins provenant de l'industrie ont dit que la tenue d'une bonne évaluation environnementale au début du processus, y compris la consultation du public sur les effets sociaux du projet à long terme, permet d'obtenir l'assentiment de la société, condition nécessaire pour que le projet se réalise dans les meilleurs intérêts des Canadiens(nes). Or, cette idée est absente du rapport.

Il n'est nul part fait mention, non plus, des préoccupations exprimées au sujet des modifications que le récent projet de loi omnibus sur l'exécution du budget (mentionné ci-dessus) a proposé d'apporter aux règles fédérales sur l'évaluation environnementale. Le NPD juge tout à fait inapproprié d'étayer les conclusions du rapport en rapportant les propos tenus par des membres du Comité lors des audiences publiques plutôt que les témoignages fournis par les experts invités. Les membres du Comité ont leur propre opinion, mais ce ne sont pas eux qui ont témoigné, et les autres membres n'ont pas l'occasion de remettre en question la validité ou la pertinence des propos exprimés. Les néo-démocrates trouvent cette pratique très préoccupante parce qu'elle va à l'encontre de tout ce qui peut constituer un examen législatif mené avec la contribution d'experts de partout au pays, et qu'elle représente un affront pour les témoins et le processus parlementaire.

**À la lumière des préoccupations exprimées ci-dessus, le NPD fait les recommandations suivantes :**

Que le Comité demande au gouvernement de reporter toute modification à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* tant qu'il n'a pas eu l'occasion de tenir un examen vaste et approfondi des préoccupations exposées ci-dessus, de tirer des conclusions de cet examen et de présenter un rapport sur le sujet.

## Manque de témoignages

Comme le processus d'audience a été trop court et mal ciblé, des témoignages d'intervenants-clés et d'experts furent écourtés ou tout simplement absents dans cette révision de l'ACÉE. Bon nombre de ministères et d'agences n'ont pas été entendus. Il s'agit, entre autres, des organismes suivants :

- l'Office national de l'énergie;
- la Commission canadienne de sûreté nucléaire;
- le Commissaire à l'environnement et au développement durable;
- Parcs Canada;
- Pêches et Océans Canada;
- l'Agence canadienne de développement international;
- le Bureau de gestion de grands projets;
- «Ontario Association for Impact Assessment»;
- le caucus de la planification et des évaluations environnementales du Réseau canadien de l'environnement;
- le Comité consultatif de la réglementation.

Nous sommes troublés par le fait que, voulant se pencher sur comment cette étude de l'ACÉE pouvait assurer la protection des droits des Premières Nations, le Comité a paradoxalement décidé de ne pas accueillir de témoignages de représentants Métis et Inuits. Le Comité n'a recueilli qu'un témoignage de l'Assemblée des Premières Nations, en s'abstenant de consulter des Conseils régionaux ou des groupes individuels des Premières Nations.

Exception faite de la Saskatchewan, les responsables provinciaux de l'environnement n'ont pas participé aux audiences, même si d'autres témoins ont examiné longuement les questions de la responsabilité fédérale, du chevauchement des processus provinciaux et fédéral et de l'harmonisation des régimes d'évaluation provinciaux et fédéral.

Le Comité consultatif de la réglementation (CCR), un comité multipartite créé en 1992 et chargé de conseiller le ministre sur la réglementation et la mise en œuvre de la Loi, n'a pas été invité. Il possède pourtant une vaste expérience de l'analyse des politiques d'évaluation environnementale au Canada, et il tient périodiquement des examens très utiles de l'ACÉE et de ses règlements. Du fait de sa composition, le CCR cherche à établir des consensus au sein d'une multitude d'intervenants clés afin de faire progresser la pratique de l'évaluation environnementale au Canada.

Le Comité n'a pas entendu de représentant de localités touchées actuellement ou par le passé par une évaluation environnementale, ni de représentant des travailleurs. Les néo-démocrates ont également remarqué des déséquilibres importants par rapport à la région, la langue et le sexe des témoins entendus par le comité.

conférant ainsi au ministre de l'Environnement le pouvoir de limiter la portée des évaluations. Or, ces modifications faites sans consultation publique ni examen parlementaire, ne furent pas étudiées par le Comité lors de l'examen de l'ACÉE. Les néo-démocrates estiment que, avant de modifier l'ACÉE, le gouvernement fédéral devrait tenir une véritable consultation pancanadienne auprès des parties concernées, y compris les collectivités touchées, les Premières nations, les gouvernements provinciaux et territoriaux et les principaux ministères et agences responsables des évaluations environnementales.

L'ACÉE est un dispositif clé qui protège l'environnement du Canada et la santé des Canadiens. Elle établit des exigences fondamentales sur le développement des ressources et sur la conception et la réalisation des projets, tout en protégeant les intérêts des Canadiens(nes) ainsi que les droits des Premières nations. Elle méritait un examen attentif. Cependant cela n'a pas été le cas.

En raison de son inaction et de son peu d'empressement à améliorer la réglementation environnementale, le gouvernement ternit de plus en plus la réputation et les relations internationale du Canada. C'est pourquoi nous devons mener des examens crédibles de la loi qui protège notre environnement et la façon dont nous développons nos ressources naturelles. L'examen septennal de l'ACÉE par le Comité n'a pas satisfait aux standards auxquels nous sommes en voie de nous attendre.

### **Manque de clarté du processus**

Pour que les témoins puissent exprimer des points de vue pertinents et convaincants, ils doivent avoir assez de temps pour préparer des interventions écrites ou orales et connaître la portée et les objectifs de l'examen législatif. Aucune de ces exigences procédurales fondamentales ne furent satisfaites par le Comité. De plus, le Comité a permis que l'objectif principal de l'étude demeure vague et ambigu, laissant ainsi planer le doute sur quels aspects du processus d'évaluation environnementale le Comité comptait étudier. Cela a contribué directement au manque d'évidence amassé par le Comité. Ce qui a rendu cette étude incomplète.

Étant donné la complexité de l'ACÉE, il incombait au Comité d'établir sur quoi exactement devait porter l'examen et de se donner des lignes directrices sur les témoignages attendus. S'il s'agissait de mieux comprendre, de façon générale, les forces et les faiblesses de l'ACÉE, la moindre des choses aurait été de le dire clairement. Ceci dit, les néo-démocrates croient qu'un examen de haut niveau, mais superficiel de la Loi aurait été inadéquat. Un exercice du genre n'aurait dû servir qu'à orienter le Comité vers une étude ciblée et plus approfondie.

## Sommaire

Le Nouveau Parti démocratique du Canada tient à remercier tout les témoins qui se sont exprimés devant le Comité permanent de l'environnement et du développement durable et qui ont présenté un mémoire en regard à l'examen septennal législatif de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (l'ACÉE). Nous aimerions aussi remercier les personnes et les groupes qui ont demandé de témoigner, mais à qui l'on a refusé l'opportunité de comparaitre devant le Comité.

Le gouvernement fédéral a fait savoir publiquement qu'il avait l'intention de modifier en profondeur le système d'approbation réglementaire des grands projets de développement des ressources. Cependant aucune précision à cet égard n'a été fournie au Comité dans le cadre de l'examen de l'ACÉE, qui régit actuellement ce type de projet. À notre avis, il s'agit d'une grave omission, compte tenu de l'importance des changements envisagés et de leurs impacts possibles. Nous étions en droit de nous attendre à plus de détails du gouvernement ainsi qu'à un examen véritablement minutieux et crédible.

L'examen législatif de la Loi offre au Comité l'occasion de réfléchir aux objectifs visés par l'évaluation environnementale en ce qui concerne la promotion du développement durable, les attentes des citoyens et les besoins des promoteurs de projets. L'examen devrait servir de base pour l'évaluation des pratiques actuelles d'évaluation environnementale, l'identification des lacunes de proposer des améliorations pour, qu'au bout du compte, nous puissions déterminer si les règles actuelles répondent efficacement aux questions de politiques publiques et de protection de l'environnement que l'ACÉE est censée encadrer.

Les parlementaires ne devraient pas renoncer à leur devoir de mener des examens vastes et approfondis de la loi. Il en va de la compréhension des enjeux ainsi que de l'exhaustivité des rapports du Comité à la Chambre des communes. S'ils négligent leur devoir, les décideurs ne sont pas en mesure de s'assurer que la législation en place agit dans le meilleur intérêt des Canadiens.

Les néo-démocrates croient que, dans son examen de l'ACÉE, le Comité n'a pas satisfait aux critères auxquels un rapport crédible et approfondi répondrait. Le manque de clarté au sujet du processus et de la portée de l'examen a résulté en un manque grave et très préoccupant de renseignements recueillis, sur lesquels s'appuient pourtant les conclusions et les recommandations du rapport.

Par exemple, dans le projet de loi omnibus sur l'exécution du budget de 2010, le gouvernement fédéral a mis de l'avant des modifications importantes à l'ACÉE. Il a notamment introduit des exemptions applicables à certains projets et dispositions



# DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (réunions nos 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23 et 24) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Mark Warawa, député



---

## Organisations et individus

---

Shell Canada Limitee

Sinclair, John

TransCanada Pipelines

Usher, Peter

West Coast Environmental Law Association

---

## Organisations et individus

---

Conseil patronal de l'environnement du Québec

Devon Canada Corporation

Doelle, Meinhard

Ecojustice Canada

Encanto Resources Ltd

Gibson, Robert

Gouvernement de la Colombie-Britannique

Gouvernement de la Nouvelle-Écosse

Gouvernement de la Saskatchewan

Gouvernement de l'Alberta

Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

Gouvernement du Nunatsiavut

Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee)

Hanna, Kevin

Hazell, Stephen

Imperial Oil Resources limitée

Kwasniak, Arlene

Mines Alerie Canada

Minor, Ryan

Noble, Bram

Quicksilver Resources Canada inc.

Réseau canadien de l'environnement

Riordan, James

Saskatchewan Mining Association

## ANNEXE B

### LISTE DES MÉMOIRES

#### Organisations et individus

Agence canadienne d'évaluation environnementale

Alliance Pipeline

Assemblée des Premières Nations

Association canadienne de la construction

Association canadienne de l'électricité

Association canadienne de l'hydroélectricité

Association canadienne de pipelines d'énergie

Association canadienne des eaux potables et usées

Association canadienne des producteurs pétroliers

Association de l'Ontario pour l'évaluation d'impacts

Association minière du Canada

Association nucléaire canadienne

Association québécoise pour l'évaluation d'impacts

Bruce Power

Cameco Corporation

Campbell, Dave

Genovus Energy inc.

Centre du droit de l'environnement

Chambre de commerce de Calgary

Comité consultatif pour l'environnement de la Baie-James

ConocoPhillips Canada

Conseil canadien des travailleurs du nucléaire



| Organisations et individus | Date | Réunion |
|----------------------------|------|---------|
|----------------------------|------|---------|

Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors

2011/11/22

12

Nancy Malone, vice-présidente  
Opérations

Gouvernement de la Saskatchewan

Mark Wittrop, sous-ministre adjoint  
Division de la protection de l'environnement et de la  
vérification, Ministère de l'Environnement

Tareq Al-Zabet, directeur  
Évaluation environnementale, Ministère de l'Environnement

Cameco Corporation

R. Liam Mooney, vice-président  
Sécurité, santé, environnement et qualité, Relations  
réglementaires

Jeff Hryhoriw, directeur  
Relations gouvernementales

Association nucléaire canadienne

Denise Carpenter, présidente et chef de la direction

Heather Kleb, directrice  
Affaires réglementaires

Mines Alerie Canada

Jamie Kneen, co-directeur  
Communications, évaluation environnementale et l'Afrique

| Organisations et individus   |  |  | Date       | Réunion |
|--|--|--|------------|---------|
| <b>Saskatchewan Mining Association</b>   |  |  | 2011/11/03 | 9       |
| Pamela Schwann, directrice exécutive<br>R. Liam Mooney, membre<br>vice-président, Sécurité, santé, environnement et qualité<br>Relations réglementaires, Cameco Corporation<br>Tammy Van Lambalgen, membre<br>vice-présidente, Affaires réglementaires, conseillère juridique<br>AREVA Resources Canada inc. |  |  | 2011/11/15 | 10      |
| <b>À titre personnel</b><br>Arlene J. Kwasniak, professeure<br>Faculté de droit, Université de Calgary<br>Peter Usher<br>P.J. Usher Consulting Services  |  |  |            |         |
| <b>Association canadienne de la construction</b>   |  |  |            |         |
| Michael Atkinson, président<br>Jeff Barnes, membre<br>Conseil d'administration   |  |  |            |         |
| <b>Association canadienne de l'hydroélectricité</b>  |  |  |            |         |
| Jacob Irving, président<br>Ed Wojczynski, président<br>Conseil d'administration  |  |  |            |         |
| <b>Assemblée des Premières Nations</b>   |  |  | 2011/11/17 | 11      |
| Roger Jones, stratège principal<br>William David, analyste principal des politiques<br>Secteur de la gestion de l'environnement  |  |  |            |         |
| <b>Association canadienne des producteurs pétroliers</b>   |  |  |            |         |
| David Collyer, président<br><b>Comité consultatif pour l'environnement de la Baie-James</b><br>Chantal Otter Tétreault, membre<br>Administration régionale criée<br>Graeme Morin, analyste de l'environnement  |  |  |            |         |
| <b>Association minière du Canada</b>   |  |  |            |         |
| Pierre Gratton, président-directeur général<br>Justyna Laurie-Lean, vice-présidente<br>Environnement et santé  |  |  |            |         |
| <b>À titre personnel</b>   |  |  | 2011/11/22 | 12      |
| Meinhard Doelle, professeur<br>Université Dalhousie  |  |  |            |         |

# ANNEXE A

## LISTE DES TÉMOINS

| Organisations et individus | Date | Réunion |
|----------------------------|------|---------|
|----------------------------|------|---------|

**Agence canadienne d'évaluation environnementale**

2011/10/20

5

Elaine Feldman, présidente

Helen Cutts, vice-présidente

Secteur d'élaboration des politiques

Yves Leboeuf, vice-président

Opérations

John McCauley, directeur

Direction des affaires législatives et réglementaires

**À titre personnel**

Paul R. Cassidy

Stephen Hazel

**Agence canadienne d'évaluation environnementale**

2011/10/27

7

Yves Leboeuf, vice-président

Opérations

John McCauley, directeur

Direction des affaires législatives et réglementaires

**Association canadienne de pipelines d'énergie**

Brenda Kenny, présidente et première dirigeante

**Association canadienne du droit de l'environnement**

Richard D. Lindgren, conseiller juridique

**Association canadienne de l'électricité**

2011/11/01

8

Sandra Schwartz, vice-présidente

Défense des politiques

Terry Toner, représentant

directeur, Services de l'environnement, Nova Scotia Power inc.

**Association canadienne des eaux potables et usées**

Jennifer Jackson, directrice générale

**Sierra Club du Canada**

John Bennett, directeur exécutif

**À titre personnel**

Robert B. Gibson, professeur

Études sur l'environnement et les ressources, Université de Waterloo

John Sinclair, professeur

Institut des ressources naturelles, Université du Manitoba

Recommandation 18

Le Comité recommande de modifier la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* pour exiger que les évaluations environnementales tiennent compte des effets positifs des projets sur l'environnement..... 24

Recommandation 19

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral trouve des moyens de s'assurer que les programmes de suivi sont mis en œuvre avec efficacité et veille à ce que l'information issue de ces programmes soit accessible pour les évaluations environnementales futures..... 26

Recommandation 20

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral étudie d'autres solutions visant à assurer l'exécution des conditions et exigences découlant des évaluations environnementales et qu'il apporte par la suite les modifications nécessaires à la législation pour mettre en œuvre ses conclusions. .... 27

Recommandation 12

Le Comité recommande que la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* soit modifiée de manière à prévoir l'une ou l'autre des deux options suivantes ou les deux : 1) conférer un pouvoir discrétionnaire au ministre ou à l'Agence pour imposer l'évaluation environnementale de projets qui seraient absents de la « liste de projets » susmentionnée; ou 2) prévoir une disposition générale qui permettrait d'exiger l'évaluation environnementale de projets qui ne se trouveraient pas sur la liste, mais qui répondraient à certains critères..... 17

Recommandation 13

Le Comité recommande que l'alinéa 5(1)d) de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* soit modifié ou nuancé pour que les décisions réglementaires concernant les autorisations mineures délivrées en vertu d'une licence ou d'un permis existant ne donnent pas lieu à une évaluation environnementale aux termes de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*..... 17

Recommandation 14

Le Comité recommande que l'article 24 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* soit modifié pour permettre aux promoteurs d'utiliser l'information recueillie dans une évaluation environnementale antérieure, pour les besoins de l'examen préalable ou de l'étude approfondie d'un projet semblable qu'il propose de réaliser..... 18

Recommandation 15

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral modifie son processus d'évaluation environnementale afin de mieux intégrer, coordonner et rationaliser les consultations des peuples autochtones lors du processus d'évaluation environnementale..... 21

Recommandation 16

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral collabore avec les groupes autochtones, les provinces et les territoires afin de définir les rôles et responsabilités des parties consultées ainsi que les grandes lignes du processus de consultation. Le résultat final devrait être un seul processus de consultation qui réduit au minimum les doublons..... 21

Recommandation 17

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral élabore des lignes directrices pour la sélection des commissaires..... 22

Recommandation 6

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral fasse en sorte que les décisions fédérales concernant le déclenchement soient prises dès le début du processus réglementaire provincial afin de bien harmoniser les processus d'évaluation environnementale et de les rendre efficaces..... 10

Recommandation 7

Le Comité recommande que la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* soit modifiée pour autoriser l'Agence canadienne d'évaluation environnementale à établir que le processus d'évaluation environnementale d'une autre instance satisfait aux exigences du processus fédéral et que, par conséquent, l'évaluation environnementale réalisée sous le régime de cette instance équivaut à l'évaluation environnementale requise sous le régime de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*..... 13

Recommandation 8

Le Comité recommande que la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* soit modifiée pour exempter certains projets provinciaux des évaluations fédérales, en y insérant le texte suivant : « Les projets ne sont pas assujettis à l'évaluation environnementale exigée par la présente loi à l'égard de ces projets s'ils sont visés par les mesures législatives d'une province indiquée à l'annexe XX. » ..... 13

Recommandation 9

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral s'emploie à améliorer la coordination des processus de délivrance de permis par les autorités fédérales et provinciales..... 14

Recommandation 10

Le Comité recommande que l'Agence canadienne d'évaluation environnementale centre l'application de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* sur les projets ayant une importance environnementale..... 16

Recommandation 11

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral modifie la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* afin qu'elle s'applique aux projets inscrits sur une liste et non à « tous les projets sauf ceux qui sont exclus » comme c'est le cas actuellement..... 17

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral veille à ce que l'Agence canadienne d'évaluation environnementale exerce les attributions de l'autorité responsable en ce qui concerne les évaluations environnementales réalisées sous le régime de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, sauf s'il est établi qu'une autre autorité de réglementation — l'organisme de réglementation le mieux placé — puisse mieux assumer le rôle de l'autorité responsable. .... 6

Recommandation 2

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral consolide davantage les pouvoirs en matière d'évaluation environnementale, d'une part, en donnant à l'Agence canadienne d'évaluation environnementale plus de pouvoirs à l'égard de ce qui sont maintenant des évaluations préalables d'une plus grande envergure et, d'autre part, en donnant au ministre plus de pouvoirs à l'égard des grands projets, ce qui aurait pour effet de supprimer le processus décisionnel relatif à l'évaluation environnementale qui comporte deux étapes et qui suit l'évaluation approfondie (décision prise par le ministre, puis par l'autorité responsable ou les autorités responsables, selon le cas). .... 7

Recommandation 3

Le Comité recommande d'éliminer de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* l'obligation d'examiner les solutions de rechange au cours des examens préalables prévus par la *Loi*. .... 7

Recommandation 4

Étant donné que le développement et la gestion des ressources renouvelables relèvent en grande partie des provinces, le Comité recommande d'éliminer de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* l'obligation d'examiner les effets d'un projet sur la capacité des ressources renouvelables de répondre aux besoins actuels et futurs, au cours des études approfondies et des examens par une commission que prévoit la *Loi*. .... 7

Recommandation 5

Le Comité recommande que la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* soit modifiée afin d'autoriser ou d'exiger, le cas échéant, des délais contraignants dans le cas des évaluations environnementales. .... 8



## CONCLUSION

Le processus fédéral d'EE doit être simplifié et amélioré; les promoteurs demandent la réduction du processus et tous souhaitent qu'il donne de meilleurs résultats. Il faut apporter de nombreux ajustements et il faudra sans doute le faire progressivement. Il faudra des ressources pour apporter les changements et pour soutenir un processus efficace; cependant, l'efficacité du processus permettra de réaliser des économies. Il faut considérer l'amélioration du processus d'EE comme un investissement dans la promotion du développement durable. L'efficacité et l'efficacité du processus sont essentielles au bien-être économique et environnemental du Canada.

Le Comité souligne que la réforme des EE et de la LCÉE constitue un pas dans la bonne direction pour la réforme des lois sur l'environnement. Cependant, il reste encore beaucoup à faire à cet égard. Selon un témoin :

[L]'amélioration du processus fédéral d'EE ne doit pas être entreprise sans qu'on tienne compte de l'ensemble du régime de réglementation fédéral dans le domaine de l'environnement. La résolution des problèmes qui touchent le processus d'EE fédéral [...] exige qu'on modifie non seulement la LCÉE et son processus de mise en œuvre, mais aussi d'autres lois fédérales ou les processus qu'elles gouvernent, telles la Loi sur les espèces en péril (LEP), la Loi sur les pêches (LP) [...].<sup>52</sup>

La réforme de la LCÉE est un bon début. Le Comité invite le gouvernement fédéral à mettre en œuvre les réformes susmentionnées et à envisager la réforme d'autres lois sur l'environnement.



directement par les ministères et agences responsables, alors que peu émaneraient de l'Agence en regard des nouveaux projets<sup>49</sup> ..

D'autres témoins n'étaient pas d'accord avec l'idée de regrouper les exigences dans un seul permis d'ÉE. Ils recommandent que « les autres lois fonctionnent comme elles le devraient<sup>50</sup> ». Voici l'opinion d'un intervenant :

La [LCÉE] est une loi qui régit l'évaluation environnementale. D'autres lois environnementales fédérales ont leurs propres objectifs articulés par le Parlement, et doivent prévoir de nombreux mécanismes permettant d'assurer la conformité qui vont au-delà des évaluations de projets pouvant être menées en vertu de la [LCÉE]. Si ces lois fédérales ne sont pas assorties des mécanismes d'application adéquats, il serait préférable que les ministères responsables se penchent sur ces lacunes afin qu'elles soient comblées<sup>51</sup>.

La Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs a été citée en exemple. Elle établit des interdictions absolues, mais reste muette quant aux processus de délivrance de permis ou d'application. Des témoins ont demandé que cette loi, ainsi que d'autres lois fédérales, comme la *Loi sur les espèces en péril*, soient modifiées pour y ajouter des mécanismes d'application, qui seraient alors exécutoirs.

Il est difficile d'établir quelle solution constitue le meilleur équilibre entre les intérêts divergents de la certitude, la simplicité, l'aspect pratique et l'uniformité. Un compromis consisterait à regrouper les exigences de l'ÉE dans un seul certificat ou une seule attestation d'ÉE, que l'Agence préparerait, et à les mettre en application grâce à la délivrance d'un permis par les AR sur le fondement d'autres lois fédérales modifiées pour y ajouter des mécanismes d'application.

## Recommandation 20

**Le Comité recommande que le gouvernement fédéral étudie d'autres solutions visant à assurer l'exécution des conditions et exigences découlant des évaluations environnementales et qu'il apporte par la suite les modifications nécessaires à la législation pour mettre en œuvre ses conclusions.**

|    |   |
|----|---|
| 49 | Association minière du Canada, mémoire, p. 6.   |
| 50 | Pierre Gratton, président-directeur général, Association minière du Canada, <i>Témoignages</i> , réunion n° 11, 17 novembre 2011. |
| 51 | Association minière du Canada, mémoire, p. 6.   |

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral trouve des moyens de s'assurer que les programmes de suivi mis en œuvre avec efficacité et veille à ce que l'information issue de ces programmes soit accessible pour les évaluations environnementales futures.

## 2. La surveillance de la conformité

Plusieurs témoins considéraient que la surveillance de la conformité constituait un autre problème qu'il fallait régler pour améliorer le processus fédéral d'ÉE. À l'heure actuelle, la LCÉE ne prévoit pas de mécanismes de surveillance de la conformité et s'en remet à l'application de mécanismes prévus dans d'autres lois comme la *Loi sur les pêches*. La présidente de l'Agence a expliqué que d'autres organismes, tels que Pêches et Océans Canada, peuvent appliquer les conditions qui se rattachent aux autorisations :

Nous nous en remettons aux autorités responsables. C'est la réponse courte. Les autorités responsables sont celles qui accordent les autorisations nécessaires, qui peuvent être assorties ou non de certaines conditions. Nous comptons sur elles pour veiller à ce que les conditions soient respectées<sup>47</sup>.

Le Comité s'est laissé dire que rien ne garantit de cette façon que les promoteurs respectent toutes les conditions. Un représentant de l'Agence a décrit le pouvoir limité des AR. Il est d'avis que le fait d'exiger qu'un seul ministère fédéral applique les conditions relatives à des questions relevant du mandat d'autres ministères « n'est peut-être pas l'outil de mise en application le plus approprié<sup>48</sup> ».

Des témoins ont proposé d'intégrer le processus d'ÉE à la délivrance d'autorisations. Les conditions et les exigences émanant des différentes lois fédérales (dont la *Loi sur les pêches*, la *Loi sur la protection des eaux navigables*, la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, 1994) pourraient être regroupées en une seule et même autorisation que délivrerait l'Agence, laquelle aurait le pouvoir de faire respecter les conditions et les exigences. En plus de simplifier la surveillance de la conformité, cette mesure éliminerait tout risque d'incohérence entre l'ÉE et les conditions se rattachant aux permis délivrés par la suite. Elle poserait également des défis comme l'a indiqué un intervenant :

Elle pourrait détourner l'attention de l'aspect « planification précoce » des évaluations environnementales. Des incohérences pourraient se glisser dans l'exécution des fonctions fédérales en vertu d'autres lois si certaines exigences étaient imposées

- 47 Elaine Feldman, présidente, Agence canadienne d'évaluation environnementale, *Témoignages*, réunion n° 5, 20 octobre 2011.
- 48 Yves Lebeuf, vice-président, Opérations, Agence canadienne d'évaluation environnementale, *Témoignages*, réunion n° 5, 20 octobre 2011.

## 1. Les programmes de suivi

Un programme de suivi est un programme visant à permettre :

- a) de vérifier la justesse de l'EE d'un projet; et
- b) de juger de l'efficacité des mesures d'atténuation des effets environnementaux négatifs. (paragraphe 2(1)).

Un témoin a souligné en particulier l'importance de la surveillance et du suivi pour garantir « [l]a vérification des prédictions des incidences; [l]a mise en œuvre et l'efficacité des mesures d'atténuation préventives; [l]a détection et la gestion des effets néfastes imprévus; [l]'existence d'un plan d'action visant à réduire les effets néfastes importants au fur et à mesure qu'ils se présentent [...] mis en œuvre à l'aide de seuils de tolérance convenus, de préférence<sup>45</sup>. » On peut également utiliser les renseignements obtenus à partir des programmes de suivi pour améliorer les futures EE.

Aux termes de la LCÉE, des programmes de suivi doivent être mis en œuvre dans le cas de projets réalisés à la suite d'une étude approfondie ou d'un examen effectué par une commission, mais il s'agit de programmes discrétionnaires et ils sont rarement exigés après des examens préalables (articles 16 et 38).

On a dit au Comité que les programmes de suivi ne sont pas toujours pleinement utilisés. Lorsqu'un seul projet est réalisé, l'information recueillie dans le cadre des programmes de suivi n'est pas systématiquement intégrée au processus pour la révision des conditions ou l'adoption de mesures visant à remédier aux imprévus. L'Agence parle de « gestion adaptative ». Dans le contexte général, les leçons tirées des EE ne sont pas appliquées aux projets ultérieurs. Un témoin a cité l'exemple du projet visant la partie inférieure du fleuve Churchill :

C'était très difficile d'obtenir de l'information sur les prévisions et les mesures d'atténuation qui avaient été prises à l'égard des nombreux projets hydrologiques qui avaient été proposés avant le projet visant la partie inférieure du fleuve Churchill. Nous ne savions pas vraiment dans quelle mesure les prévisions faites dans le cadre de notre processus et les mesures d'atténuation proposées s'étaient avérées justes et précises par suite des évaluations environnementales précédentes<sup>46</sup>.

45

Peter Usher, mémoire, p. 8.

46

Meinhard Doelle, professeur, Université Dalhousie, à titre personnel, *Témoignages*, réunion n° 12, 22 novembre 2011.

(alinéa 4(1)a)). Cela se reflète dans les pouvoirs décisionnels de la LCÉE, subordonnés au fait qu'un projet « est susceptible [ou non] d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants » (articles 20 et 37).

De l'avis de nombreux intervenants, l'accent mis sur les effets environnementaux négatifs est trop restrictif. Des témoins estimaient que le processus de la LCÉE ne doit pas viser uniquement à déterminer les effets environnementaux négatifs des projets, mais il doit aussi prendre en considération les effets positifs.

Pour que l'ÉE favorise le développement durable, les ÉE réalisées au niveau fédéral doivent porter non seulement sur les effets négatifs que peuvent avoir les projets sur l'environnement, mais également sur leurs répercussions positives.

## **Recommandation 18**

**Le Comité recommande de modifier la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale pour exiger que les évaluations environnementales tiennent compte des effets positifs des projets sur l'environnement.**

## **C. Retombées économiques des projets**

Le Comité a déjà recommandé que la LCÉE porte sur des projets ayant une importance environnementale. Dans la plupart des cas, cela voudra probablement dire que les retombées économiques possibles de ces projets seront importantes elles aussi. Comme plusieurs témoins l'ont souligné, les promoteurs tiennent compte des retombées économiques des projets lors du processus de développement d'applications.

Il est actuellement possible de tenir compte des avantages économiques, car des effets environnementaux importants peuvent être « justifiés dans les circonstances » (articles 20 et 37). Les opinions varient quant à la possibilité que cela se produise. Certains hésitent, affirmant que les avantages économiques ou autres devraient faire l'objet de discussions, mais que l'ÉE<sup>44</sup> ne devrait pas comprendre d'évaluation complète des répercussions socioéconomiques<sup>44</sup>.

## **D. S'inspirer des évaluations antérieures pour améliorer les évaluations futures**

Des changements moins importants à la façon dont la LCÉE est appliquée amélioreraient cependant beaucoup les résultats environnementaux. À ce propos, des témoins ont parlé au Comité de l'importance des programmes de suivi. Certains ont également fait part de préoccupations concernant la surveillance de la conformité.

# AMÉLIORER LES RÉSULTATS : COMBLER LES LACUNES

Il est clair que l'accroissement de l'efficacité de la LCÉE est une priorité, en particulier pour les promoteurs de projet. On reconnaissait généralement qu'il fallait moderniser la LCÉE pour qu'elle donne des résultats positifs et mesurables. À cet effet, on a dit au Comité :

[...] on doit mettre l'accent sur les résultats plutôt que sur le processus. Le processus est important, mais les résultats le sont encore plus<sup>43</sup>.

Voici les observations et les recommandations du Comité qui visent à améliorer les résultats de l'application de la LCÉE.

## A. Veiller à l'application rapide de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale

Il conviendrait d'intégrer sans tarder les EC au processus. Deux avantages en découleraient. D'abord, un avantage dont il a été question précédemment est que cela faciliterait la collaboration avec les autres instances et réduirait ainsi les doublons et les retards. Ensuite, le fait de mener rapidement des EC permettrait de prendre des décisions éclairées à l'étape de la planification, lorsqu'on peut encore examiner un large éventail d'options et de possibilités pour optimiser les résultats des projets.

La principale raison qui explique le déclenchement tardif du processus d'évaluation prévu dans la LCÉE, comme il en a été question précédemment, est l'élément déclencheur au titre des dispositions législatives et réglementaires désignées prévu à l'alinéa 5(1)d). La solution proposée le plus fréquemment par les témoins consiste à remplacer cet élément déclencheur par une liste de projets requérant une EC au niveau fédéral. Qu'il adopte une approche fondée sur une liste de projets ou tout autre mécanisme permettant d'orienter les EC vers les besoins, le gouvernement doit veiller à ce que la LCÉE s'applique dès le début de la planification des projets.

## B. Aspects environnementaux positifs des projets

L'un des grands objectifs de la LCÉE est de « veiller à ce que les projets soient étudiés avec soin et prudence avant que les autorités fédérales prennent des mesures à leur égard, afin qu'ils n'entraînent pas d'effets environnementaux négatifs importants »

43 Brenda Kenny, présidente et première dirigeante, Association canadienne des pipelines d'énergie, *Témoignages*, réunion n° 7, 27 octobre 2011.

[V]eiller à ce que le public ait la possibilité de participer de façon significative et en temps opportun au processus d'évaluation. (alinéa 4(1)d))

Le besoin et la volonté d'accroître l'efficacité des EE ne font aucun doute. En modifiant la LCEE et ses rouages, il faut veiller scrupuleusement à ne pas restreindre la participation publique.

Des témoins s'inquiètent du manque apparent de transparence dans certaines EE lors de l'étape de la participation du public. Pour accélérer le traitement des projets, un groupe de promoteurs recommande d'établir de nouvelles lignes directrices relatives à la sélection des commissaires à l'EE<sup>42</sup>. Le Comité est d'avis que de telles lignes directrices pourraient également accroître la transparence et la prévisibilité des commissions d'EE.

### Recommandation 17

**Le Comité recommande que le gouvernement fédéral élabore des lignes directrices pour la sélection des commissaires.**

long des processus de consultation. Les consultations menées par les gouvernements fédéral et provinciaux devraient être menées conjointement ou pleinement coordonnées<sup>40</sup>

[...]

#### Recommandation 15

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral modifie son processus d'évaluation environnementale afin de mieux intégrer, coordonner et rationaliser les consultations des peuples autochtones lors du processus d'évaluation environnementale.

#### Recommandation 16

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral collabore avec les groupes autochtones, les provinces et les territoires afin de définir les rôles et responsabilités des parties consultées ainsi que les grandes lignes du processus de consultation. Le résultat final devrait être un seul processus de consultation qui réduit au minimum les redoublements.

### D. Accroître la participation du public

Souvent, la réussite d'un projet ne dépend pas seulement de l'obtention des licences et permis et du respect des exigences réglementaires. Comme l'a fait observer un témoin :

[...] nous ne pouvons mettre en place et exploiter nos aménagements sans disposer à cette fin de l'assentiment de la société. Cet assentiment doit être gagné et maintenu en faisant une importante série de démarches auprès des premières nations, des communautés locales de la région du projet ainsi que d'un éventail plus large d'intervenants<sup>41</sup>.

Les intervenants de l'industrie qui ont comparu devant le Comité comprenaient tous sans exception cette exigence pour les propositions de projet. Ils reconnaissaient également que la participation publique au processus d'EE est nécessaire pour obtenir l'assentiment de la société. La participation du public est donc nécessaire à l'exécution des projets.

La participation du public aux EE est fondamentale. L'un des objectifs de la LCÉE est de :

- |    |  |
|----|--|
| 40 | Association canadienne de l'électricité et Association canadienne de l'hydroélectricité, mémoire conjoint, p. XIX.                                     |
| 41 | Ed Wojczynski, président, Conseil d'administration, Association canadienne de l'hydroélectricité, <i>Témoignages</i> , réunion n°10, 15 novembre 2011. |

processus d'EE fédéral<sup>38</sup> ». Un autre témoin demande « des limites de durée et de mieux définir les responsabilités du gouvernement en matière de consultation »<sup>39</sup>.

Le Comité croit qu'une description plus claire des exigences en matière de consultation permettrait au gouvernement de respecter son obligation de manière plus efficace et rendrait le processus d'EE plus prévisible et plus certain. Plus important encore, cela faciliterait l'intégration des idées des peuples autochtones au processus décisionnel et assurerait le respect des droits ancestraux et issus de traités, potentiels et établis.

## 2. Respecter l'obligation de manière efficiente

Les témoins se sont aussi plaints de l'inefficience du processus de consultation. Lorsque des parties multiples (p. ex. le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial et les promoteurs) entreprennent des consultations sans coordination, il en résulte des chevauchements, des retards, de la confusion et, pour les groupes consultés, de l'épuisement.

Le Comité constate que les *Lignes directrices* prévoient une « approche pangouvernementale pour les consultations de la Couronne ». Pour les projets de ressources naturelles, le gouvernement fédéral a établi le Bureau de gestion des grands projets afin de coordonner la consultation. En outre, les *Lignes directrices* permettent au gouvernement de tenir compte de l'engagement des promoteurs à l'égard des groupes autochtones lorsqu'il examine ce que comporte l'obligation dans des cas particuliers. Par conséquent, le gouvernement a déjà consenti certains efforts pour coordonner la consultation et la rendre plus efficiente; mais, selon les témoignages entendus, il n'est pas allé assez loin.

Un groupe du secteur de l'industrie a décrit ce qui devrait être fait à son avis :

On devrait faire en sorte que les exigences de consultation de la [LCEE] soient suffisamment souples pour permettre l'harmonisation avec d'autres processus de consultation. On devrait délimiter clairement le rôle et les responsabilités des promoteurs et du gouvernement en ce qui concerne les consultations prescrites en vertu de la Constitution et de la loi. Il devrait y avoir une coordination complète entre les ministères fédéraux concernés non seulement durant le processus d'EE, mais aussi tout au long des phases de l'EE et d'autorisation. Le gouvernement fédéral devrait entreprendre ses consultations tôt et assurer une meilleure continuité et une meilleure coordination tout au

- |    |  |
|----|--|
| 38 | Association canadienne de l'électricité et Association canadienne de l'hydroélectricité, mémoire conjoint, p. XIX.                 |
| 39 | David Collier, président, Association canadienne des producteurs pétroliers, <i>Témoignages</i> , réunion n° 11, 17 novembre 2011. |

directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter<sup>34</sup> (les « Lignes directrices »).

Le Comité a entendu des représentants de l'Assemblée des Premières Nations et du Comité consultatif pour l'environnement de la Baie-James. Un témoin de l'Assemblée des Premières Nations a qualifié la LCEE de « principal véhicule législatif utilisé par le Canada pour concilier les considérations environnementales et économiques dans le contexte du développement<sup>35</sup> ». Aux termes de la LCEE, l'EE fédérale doit tenir compte de tout effet qu'une modification de l'environnement pouvant découler du projet est susceptible de causer sur « l'usage courant de terres et de ressources à des fins traditionnelles par les autochtones » (définition de « effets environnementaux » aux paragraphes 2(1) et 16(1)). En outre, l'un des objets énoncés dans la LCEE est « de promouvoir la communication et la collaboration entre les AR et les peuples autochtones en matière d'EE » (alinéa 4(1)b.3)).

## 1. Respecter l'obligation de manière efficace

Selon l'Assemblée des Premières Nations, dans de nombreuses circonstances, les Premières Nations sont obligées d'initier des poursuites parce que le processus d'EE ne tient pas suffisamment compte des droits issus de traités ou des droits ancestraux<sup>36</sup>.

Pour respecter l'obligation de manière efficace, il faut prendre en considération, dès le début du processus, les idées des groupes autochtones concernés afin de les intégrer au processus décisionnel. Un groupe a déclaré que si leur avis n'est qu'un point secondaire ou un expédient politique, alors il ne sera pas utile et l'intégrité du processus d'EE sera compromise<sup>37</sup>. Le Comité partage cet avis. Le déclenchement tardif prévu à la LCEE est une partie du problème, qui est traité ailleurs dans le rapport. Cependant, le problème provient aussi de la nature et de la mise en œuvre des consultations dans certains cas.

Les témoins du secteur de l'industrie se sont dits insatisfaits du processus de consultation des peuples autochtones. À leur avis, les *Lignes directrices* « devraient être complétées par des lignes directrices spécifiquement applicables aux projets soumis au

- |    |   |
|----|---|
| 34 | Ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord, <i>Consultation et accommodement des Autochtones — Lignes directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter</i> , mars 2011. |
| 35 | Roger Jones, stratège principal, Assemblée des Premières Nations, <i>Témoignages</i> , réunion n° 11, 17 novembre 2011.   |
| 36 | Assemblée des Premières Nations, <i>mémoire</i> , p. 1.   |
| 37 | <i>Ibid.</i>  |

meilleure utilisation des rapports d'examen préalable types prévus à l'article 19 et l'utilisation d'évaluations antérieures aux termes de l'article 24.

D'ailleurs, en ce qui concerne précisément l'article 24, qui prévoit l'utilisation d'EE antérieures, un témoin a écrit :

Les promoteurs devraient pouvoir s'en remettre aux rapports d'EE et aux données provenant des études de suivi et de la surveillance dans le cas où des projets fondamentalement similaires sont soumis à une EE. Il est à déplorer que, selon l'article 24 de la LCÉE, une EE a une valeur de précédent uniquement dans le cas d'un projet qui remplace le projet initial pour lequel elle a été effectuée<sup>32</sup>.

Le Comité convient que la LCÉE devrait autoriser l'utilisation de ces rapports et données dans les processus subséquents s'ils sont toujours valables. Elle ne devrait pas en limiter l'utilisation aux EE de projets qui remplacent les projets initiaux.

#### Recommandation 14

*Le Comité recommande que l'article 24 de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale soit modifié pour permettre aux promoteurs d'utiliser l'information recueillie dans une évaluation environnementale antérieure, pour les besoins de l'examen préalable ou de l'étude approfondie d'un projet semblable qu'il propose de réaliser.*

### C. Consultation des peuples autochtones

Au cours des dernières années, la législation canadienne a évolué afin de reconnaître l'obligation de l'État de consulter et, lorsque cela est approprié, de faire des compromis lorsqu'il envisage de prendre des mesures susceptibles de porter atteinte à des droits ancestraux ou issus de traités, potentiels ou établis.

Selon l'Agence, « le gouvernement a choisi d'intégrer, dans la mesure du possible, l'obligation légale de consulter les groupes autochtones dans le processus d'[EE]. Le processus d'[EE] se prête particulièrement bien à l'exercice de cette responsabilité; les points de vue et le savoir des groupes autochtones peuvent être utilisés pour assurer un examen approfondi des changements potentiels de l'environnement qui peuvent avoir une incidence sur les droits ancestraux ou issus de traités<sup>33</sup>. » Le Comité constate que cela est en accord avec le document publié récemment par le gouvernement et intitulé *Lignes*

32 Association nucléaire canadienne, mémoire, p. 6.

33 Elaine Feldman, présidente, Agence canadienne d'évaluation environnementale, *Témoignages*, réunion n° 5, 20 octobre 2011.

*l'évaluation environnementale* sur les projets ayant une importance environnementale.

#### Recommandation 11

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral modifie la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* afin qu'elle s'applique aux projets inscrits sur une liste et non à « tous les projets sauf ceux qui sont exclus » comme c'est le cas actuellement.

#### Recommandation 12

Le Comité recommande que la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* soit modifiée de manière à prévoir l'une ou l'autre des deux options suivantes ou les deux : 1) conférer un pouvoir discrétionnaire au ministre ou à l'Agence pour imposer l'évaluation environnementale de projets qui seraient absents de la « liste de projets » susmentionnée; ou 2) prévoir une disposition générale qui permettrait d'exiger l'évaluation environnementale de projets qui ne se trouveraient pas sur la liste, mais qui répondraient à certains critères.

Plusieurs témoins ont suggéré de modifier ou de nuancer l'alinéa 5(1)d) de la LCEE pour que les décisions réglementaires concernant les autorisations mineures délivrées en vertu d'une licence ou d'un permis existant ne donnent pas lieu à une LCEE. Un témoin a écrit : « Les décisions administratives ne devraient pas déclencher une EE<sup>31</sup>. » Le Comité partage l'avis de ces témoins. Un tel changement permettrait de mieux orienter les EE.

#### Recommandation 13

Le Comité recommande que l'alinéa 5(1)d) de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* soit modifié ou nuancé pour que les décisions réglementaires concernant les autorisations mineures délivrées en vertu d'une licence ou d'un permis existant ne donnent pas lieu à une évaluation environnementale aux termes de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

### 3. Utilisation des rapports types et des évaluations environnementales antérieures

Plusieurs témoins ont attiré l'attention sur des dispositions de la LCEE qui, à leur avis, ne sont pas pleinement utilisées pour éviter les redoublements. Ils préconisaient une

## Recommandation 10

### Le Comité recommande que l'Agence canadienne d'évaluation environnementale centre l'application de la Loi canadienne sur

La mise à jour d'une telle liste constitue peut-être le plus grand défi de cette approche. Il est difficile de prévoir certains types de projets nouveaux et ce sont peut-être ces projets qui nécessitent le plus une EE approfondie. Par conséquent, l'approche fondée sur une liste de projets exigerait l'exercice d'une certaine forme de pouvoir discrétionnaire qui permettrait d'imposer l'EE de projets absents de la liste (ou d'exclure des projets qui s'y trouveraient), ou encore il faudrait prévoir une disposition générale qui permettrait d'exiger l'EE de projets qui ne se trouveraient pas sur la liste, mais qui répondraient à certains critères. Il y a plusieurs façons de gérer une telle approche, mais elles ajouteraient toutes un certain degré d'incertitude au processus.

L'adoption de l'approche fondée sur une liste comporte des défis, mais une mise en œuvre efficace est possible. D'autres gouvernements ont adopté une telle approche. Comme l'a souligné la présidente de l'Agence, « [bien des administrations] ont établi une liste des types de projets qui nécessitent une évaluation<sup>30</sup>. » À cet égard, des suggestions ont été faites, par exemple la valeur du projet, son empreinte, le risque qu'il a d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants, son importance environnementale nationale et le fait qu'il tienne compte des priorités environnementales du gouvernement fédéral.

La proposition qui a peut-être recueilli le plus d'adhésion consistait à délaissier l'approche reposant sur des éléments déclencheurs (article 5) au profit d'une approche fondée sur une liste de projets. C'est là une proposition attrayante, car les promoteurs sauraient avec certitude dès le début du processus si un projet en particulier nécessite une EE au niveau fédéral. Un juriste a indiqué au Comité que l'approche fondée sur des déclencheurs était désuète et qu'elle était source d'incertitude sur le plan juridique. Selon lui, il est difficile de déterminer quand cette approche doit s'appliquer : « en cette année 2011, il s'agit d'un texte de loi qui est beaucoup plus compliqué qu'il ne devrait l'être<sup>28</sup>. » Comme l'a expliqué le juriste dans son témoignage, la LCÉE « a été édictée à une époque où il y avait des débats au sujet de la compétence du palier fédéral en matière d'environnement<sup>29</sup> ». Depuis l'édiction de la LCÉE, le milieu juridique a beaucoup changé. Les tribunaux soutiennent sans cesse que les questions environnementales sont du ressort du gouvernement fédéral. Le mécanisme de déclenchement que prévoit la LCÉE a trait à un débat sur la compétence qui est tari. L'établissement d'une liste représenterait une importante amélioration par rapport à l'approche archaïque fondée sur des déclencheurs.

28 Paul Cassidy, à titre personnel, *Témoignages*, réunion n° 6, 25 octobre 2011.

29 Elaine Feldman, présidente, Agence canadienne d'évaluation environnementale, *Témoignages*, réunion n° 5, 20 octobre 2011.

L'Agence a indiqué que l'application de la LCÉE à « tous les projets sauf ceux qui sont exclus » (articles 5, 7 et 7.1, et *Règlement de 2007 sur la liste d'exclusion*) explique pourquoi tant de petits projets courants entrent dans le champ d'application de la LCÉE.

Le Comité convient que la LCÉE devrait s'appliquer principalement aux projets qui risquent davantage d'avoir d'importants effets environnementaux négatifs. Elle ne devrait pas s'appliquer aux projets qui ont des effets mineurs et qui peuvent faire l'objet d'évaluations provinciales, ou encore être assujettis à des autorisations et règlements provinciaux et fédéraux.

Des témoins ont proposé plusieurs façons de modifier le processus fédéral d'EC de manière à ce qu'on s'attarde davantage aux types de projets pour lesquels une EC serait grandement utile.

Des témoins ont proposé d'éliminer les examens préalables de tous les projets sauf de ceux qui ont un promoteur fédéral ou qui se déroulent sur des territoires domaniaux, voire de les éliminer complètement. Nous constatons cependant que, d'après les statistiques fournies par l'Agence, 6 % des projets actuellement soumis à des examens préalables risquent de façon non négligeable d'avoir des effets environnementaux négatifs importants. Un témoin a donné l'exemple des 147 kilomètres qui traversent le parc national du Canada Jasper : « Ils devaient faire l'objet d'un examen préalable aux termes de la LCÉE, mais représentaient à tous égards un projet d'une importance critique<sup>26</sup>. »

Une variante de cette proposition avancée par au moins un témoin serait d'établir un seuil plus élevé pour les déclencheurs. Autrement dit, les projets ne nécessiteraient qu'une EC au niveau fédéral s'ils sont déclenchés par la LCÉE et qu'ils ont une certaine envergure, ou encore s'ils risquent d'avoir une incidence considérable.

À noter cependant que, vu la structure actuelle de la LCÉE, le fait d'établir une distinction entre les grands et les petits projets ne règle pas le problème du déclenchement tardif du processus d'évaluation fédéral, dont il a déjà été question dans le présent rapport.

Une autre solution proposée par plusieurs témoins consiste à mieux utiliser le *Règlement de 2007 sur la liste d'exclusion* pour accorder une exemption aux projets ayant peu d'impact. Un témoin a recommandé d'exclure les projets « qui ressemblent aux projets décrits dans le *Règlement sur la liste d'exclusion*<sup>27</sup> ». L'augmentation de la liste d'exclusion ou l'établissement d'un seuil plus élevé pour les déclencheurs ne régleraient cependant pas le problème du déclenchement tardif du processus d'évaluation. Le recours à une approche fondée sur une liste exige par ailleurs de déterminer ce qui doit faire partie de la liste.

---

26 Brenda Kenny, présidente et première dirigeante, Association canadienne de pipelines d'énergie, *Témoignages*, réunion n° 7, 27 octobre 2011.

27 Gouvernement de la Saskatchewan, mémoire, p. 10.

temps que sont traitées les demandes de permis provinciaux. Les questions qui se  
recoupent ne sont ainsi traitées qu'une seule fois.<sup>22</sup>

## Recommandation 9

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral s'emploie à  
améliorer la coordination des processus de délivrance de permis par  
les autorités fédérales et provinciales.

## 2. Cibler les projets ayant d'importants effets environnementaux

Une autre plainte souvent formulée par les témoins à l'égard de la LCÉE a trait au  
nombre considérable de petits projets qui ont des effets environnementaux négligeables et  
qui donnent lieu à une EE au niveau fédéral; ces projets détournent des ressources qui  
seraient normalement affectées à l'examen de grands projets pouvant avoir des effets  
environnementaux importants.

L'Agence a donné deux exemples de petits projets qui nécessitent actuellement  
une EE au niveau fédéral : la rénovation de petits quais et l'agrandissement d'une  
entreprise acéricole<sup>23</sup>. En 2007, l'Agence concluait qu'environ 94 % des examens  
préalables effectués portaient sur de petits projets pouvant entraîner de façon minimale ou  
négligeable des effets environnementaux négatifs. En 2009, le commissaire à  
l'environnement et au développement durable a confirmé cette conclusion en se fondant  
sur l'échantillon de projets soumis à une vérification aux fins de son rapport. Un témoin a  
résumé la question comme suit : « Au niveau fédéral, je pense qu'il faut mettre l'emphasis  
sur les gros projets et s'inquiéter moins des petits ».<sup>24</sup>

Le Comité a entendu d'autres exemples de très petits projets pour lesquels il faut  
une EE fédérale. Comme l'a expliqué un témoin :

Réserver des ressources rares à l'évaluation de l'impact d'un nouveau banc public dans  
n'utilise pas cet exemple de manière frivole. Ces bancs publics dans les parcs font l'objet  
d'EE<sup>25</sup>.

Le Comité estime que la LCÉE devrait porter sur des questions d'importance  
environnementale, et non pas sur les bancs publics.

- |    |  |
|----|--|
| 22 | Association canadienne des producteurs pétroliers, mémoire, p. 7.  |
| 23 | Elaine Feldman, présidente, Agence canadienne d'évaluation environnementale, <i>Témoignages</i> ,<br>réunion n° 5, 20 octobre 2011.  |
| 24 | Stephen Hazell, à titre personnel, <i>Témoignages</i> , réunion n° 6, 25 octobre 2011.   |
| 25 | Pierre Gratton, président-directeur général, Association minière du Canada, <i>Témoignages</i> , réunion n° 11,<br>17 novembre 2011. |

Les promoteurs et les autres intervenants ont toutefois besoin de solutions immédiates pour régler la question du chevauchement. Comme l'ont proposé de nombreux témoins, le Comité croit que la LCÉE devrait être modifiée pour autoriser l'Agence à établir que le processus d'EE d'une autre instance satisfait aux exigences du processus fédéral et que, par conséquent, l'EE réalisée sous le régime de cette instance équivaut à l'EE requise sous le régime de la LCÉE.

Le gouvernement de la Colombie-Britannique a proposé que le gouvernement fédéral modifie la LCÉE afin de reconnaître l'équivalence de l'EE provinciale, éliminant ainsi la nécessité d'obtenir une EE et une décision fédérales lorsqu'une telle évaluation provinciale existe. Plus précisément, la Colombie-Britannique a proposé d'ajouter la disposition suivante à la LCÉE :

Un projet est exempté de l'EE exigée en vertu de la présente loi dans le cas où une évaluation environnementale est exigée pour le projet en vertu de la législation d'une province figurant à l'Annexe XX<sup>21</sup>.

## Recommandation 7

Le Comité recommande que la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* soit modifiée pour autoriser l'Agence canadienne d'évaluation environnementale à établir que le processus d'évaluation environnementale d'une autre instance satisfait aux exigences du processus fédéral et que, par conséquent, l'évaluation environnementale réalisée sous le régime de cette instance équivaut à l'évaluation environnementale requise sous le régime de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

## Recommandation 8

Le Comité recommande que la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* soit modifiée pour exempter certains projets provinciaux des évaluations fédérales, en y insérant le texte suivant : « Les projets ne sont pas assujettis à l'évaluation environnementale exigée par la présente loi à l'égard de ces projets s'ils sont visés par les mesures législatives d'une province indiquée à l'annexe XX. »

La coordination des processus de délivrance de permis par les autorités fédérales et provinciales permettrait peut-être de supprimer les chevauchements et d'accroître la rapidité des processus. L'Association canadienne des producteurs pétroliers (ACPP) a donné un exemple de mesures que pourrait prendre le gouvernement fédéral pour améliorer la coordination. L'ACPP a souligné que, dans certaines provinces ou certains territoires, la délivrance des permis est conjuguée à l'EE et des délais sont prévus pour la délivrance des permis après la réalisation d'une EE. En Colombie-Britannique, par exemple, les promoteurs peuvent demander que l'EE soit effectué en même

examiner le projet (articles 40 à 42). Cependant, la LCÉE ne prévoit pas de substitution fédérale-provinciale, ce qui permettrait de remplacer le processus d'EE d'une instance par celui d'une autre instance.

En outre, en 1998, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux (à l'exception du Québec) ont conclu l'*Entente auxiliaire sur l'évaluation environnementale*,<sup>18</sup> dans laquelle ils conviennent que, lorsque deux ou plusieurs instances exigent une EE pour un même projet, une seule EE coopérative sera réalisée en vue de satisfaire aux exigences prévues par les lois des deux gouvernements. De plus, ces derniers ont accepté de négocier des ententes bilatérales pour l'*Entente auxiliaire*. Jusqu'à maintenant, le gouvernement fédéral a conclu des ententes bilatérales avec sept provinces et un territoire.

Les témoins ont formulé diverses propositions de modifications à la LCÉE pour régler la question du chevauchement. Selon l'une d'elles, qui revenait constamment, la LCÉE devrait permettre au gouvernement fédéral de juger équivalent au processus d'EE d'une autre instance. Les témoins ont utilisé différents termes pour formuler la même idée : équivalence, substitution, délégation, réciprocité, report. Tout cela revient à la même chose : « Il n'y a pas que la [LCÉE] qui soit en mesure d'assurer un processus d'EE rigoureux<sup>19</sup>. » Le gouvernement fédéral devrait pouvoir se fier, en tout ou en partie, à l'EE provinciale, lorsque le processus répond aux principaux objectifs de la LCÉE. Chaque instance conserverait cependant son propre pouvoir décisionnel.

Des témoins ont souligné que les EE fédérales se limitent aux éléments du processus qui relèvent de la compétence fédérale, comme les pêches, et que les autres éléments du projet soient évalués dans le cadre d'une EE provinciale ou d'un autre régime en la matière. D'autres témoins ont donné à entendre que les solides systèmes de réglementation provinciaux rendaient inutiles les examens préalables fédéraux, sauf dans le cas de projets auxquels des promoteurs fédéraux sont parties ou de projets mis en œuvre sur des terres fédérales. Des fonctionnaires fédéraux participeraient à l'EE réalisée par l'autre instance afin de veiller au respect des obligations fédérales.

Des témoins ont exprimé l'opinion selon laquelle les régimes provinciaux d'EE ne sont pas faits pour remplacer le régime fédéral. Les régimes provinciaux et autres d'EE se penchent sur des facteurs différents de ceux du processus fédéral d'EE; les processus eux-mêmes peuvent être différents et déclenchés à des moments différents. Des témoins ont indiqué que le gouvernement devrait « établir dans sa législation une norme élevée en matière d'évaluation des pratiques exemplaires qui s'appliquerait aux examens conjoints et aux projets menés en collaboration avec d'autres régimes<sup>20</sup> ».

18 Il s'agit d'une « entente auxiliaire » parce qu'elle a été conclue dans le cadre de l'*Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale*.

19 Ed Wojcyski, président, Conseil d'administration, Association canadienne de l'hydroélectricité, *Témoignages*, réunion n° 10, 15 novembre 2011.

20 Robert Gibson, mémoire, p. 8.

liquéfié et la fracturation hydraulique du gaz de schiste, qui auraient eu avantage à faire l'objet d'une EE stratégique<sup>15</sup>.

Il est évident que bon nombre des EE stratégiques seront réalisées par des instances multiples. Le gouvernement ne pourrait pas imposer un tel processus, mais il pourrait être l'instigateur d'un effort de coopération.

Bon nombre de provinces ont déjà pris les devants dans ce domaine au moyen de mesures législatives concernant l'aménagement du territoire. Par exemple, l'Alberta a établi un processus pour élaborer et mettre en œuvre des plans régionaux en vertu de l'*Alberta Land Stewardship Act*<sup>16</sup>. Pour ne pas empiéter sur la compétence des provinces, le Comité se gardera de présenter des recommandations unilatérales concernant les évaluations régionales.

## **B. Réduire le chevauchement et cibler les projets importants**

Une plainte formulée fréquemment par les témoins au sujet de la LCEE concerne l'obligation de réaliser des travaux qui ont déjà été faits dans le cadre d'une EE réalisée pour une autre instance. Le chevauchement retarde les autorisations, multiplie les coûts, contrarie les intervenants et ne donne pas de meilleurs résultats pour l'environnement. Il faut réduire le chevauchement et, de préférence, l'éliminer. Les nombreux intervenants ont envoyé un message fort et clair : « un projet, une évaluation ».

## **1. Coordination avec les régimes provinciaux**

Les provinces et le Parlement ont adopté des lois exigeant la réalisation d'une EE. Le résultat, comme le Comité l'a entendu à maintes reprises, se traduit par ce qu'un témoin qualifie de « dédoublement désespérant<sup>17</sup> » lorsqu'un projet est assujéti à plus d'une EE portant sur les mêmes facteurs.

La LCEE comprend actuellement diverses dispositions visant à éviter le chevauchement. S'il est nécessaire de procéder à une étude approfondie ou à un examen préalable, le gouvernement fédéral peut « coopérer » avec l'autre instance (paragraphe 12(4) et 12(5)), et « déléguer » l'exécution de l'étude approfondie ou de l'examen préalable à une autre instance; mais, il ne peut déléguer son pouvoir décisionnel (article 17). Lorsqu'une commission d'évaluation réalise l'EE, la LCEE permet au ministre de l'Environnement de créer une commission conjointe avec l'autre instance pour

- 
- |    |   |
|----|---|
| 15 | Meinhard Doelle, professeur, Université Dalhousie, à titre personnel, <i>Témoignages</i> , réunion n° 12, 22 novembre 2011. |
| 16 | Association canadienne des producteurs pétroliers, mémoire, p. 4.   |
| 17 | Paul Cassidy, à titre personnel, <i>Témoignages</i> , réunion n° 6, 25 octobre 2011.  |

la phase de la conception détaillée. À ce stade, la décision a déjà été prise et l'option ou la solution préférée a déjà été choisie<sup>13</sup>. »

L'une des solutions possibles à l'incertitude relative à la nécessité de réaliser une ÉE fédérale et au déclenchement tardif consisterait à dresser une liste de projets qui pourraient être assujettis à une telle évaluation. Cette liste permettrait aux promoteurs de savoir facilement quels projets nécessitent la réalisation d'une ÉE fédérale, et ce, avant même de proposer leur projet. La création d'une liste a été au cœur de nombreuses discussions et il en sera davantage question plus loin.

## Recommandation 6

**Le Comité recommande que le gouvernement fédéral fasse en sorte que les décisions fédérales concernant le déclenchement soient prises dès le début du processus réglementaire provincial afin de bien harmoniser les processus d'évaluation environnementale et de les rendre efficaces.**

## 5. Évaluation environnementale stratégique pour faciliter l'évaluation du projet

L'EE stratégique intègre des considérations environnementales à l'élaboration de politiques publiques et à la prise de décisions stratégiques. Les dispositions de la LCEE sont muettes quant à l'EE stratégique, mais il en est question dans la *Directive du Cabinet sur l'EE des projets politiques, de plans et de programmes*. Le Comité a entendu beaucoup de témoignages selon lesquels l'EE stratégique pourrait contribuer à l'application de la LCEE en ce qui concerne les projets.

Il a été question de l'EE stratégique dans deux contextes : le premier est son utilisation pour évaluer les régions et le second, pour évaluer les nouveaux types de projets. Dans les deux cas, une telle évaluation permettrait d'établir un cadre à l'intérieur duquel les évaluations fondées sur le projet pourraient être mieux réalisées. Dans les deux cas, une EE stratégique pourrait se pencher sur des « questions environnementales plus larges. Cela permettrait d'éviter d'imposer au promoteur de projet le fardeau indu de devoir répondre de développements futurs qui ne se réaliseront peut-être jamais. Cela servirait de base de référence environnementale utile que les promoteurs pourraient utiliser et augmenter encore<sup>14</sup>. » Un témoin a mentionné quelques nouveaux projets entrepris en Nouvelle-Écosse, comme la pisciculture, les installations de gaz naturel

- 13 Jennifer Jackson, directrice générale, Association canadienne des eaux potables et usées, *Témoignages*, réunion n° 8, 1<sup>er</sup> novembre 2011.
- 14 Pierre Gratton, président-directeur général, Association minière du Canada, *Témoignages*, réunion n° 11, 17 novembre 2011.

#### 4. Déclenchement rapide de l'évaluation environnementale fédérale

L'un des principes fondamentaux de l'EE veut que celle-ci se fasse au début de la planification du projet. Le cadre de la LCEE veille à ce que « les projets soient étudiés avec soin et prudence avant que les autorités fédérales prennent des mesures à leur égard » (alinéa 4(1)a)). Malheureusement, les mesures fédérales sont souvent requises trop tard dans la planification d'un projet. Le processus fédéral d'EE est donc déclenché trop tard pour assurer l'intégration des facteurs environnementaux dans les premières étapes de planification et de prise de décision.

Lorsqu'il devient évident que des mesures fédérales sont nécessaires, de nombreuses décisions, particulièrement sur la définition du concept, peuvent être déjà prises et certains processus provinciaux peuvent avoir déjà franchi plusieurs étapes. Comme nous l'avons mentionné auparavant, c'est en partie en raison de la participation de multiples organismes.

Par ailleurs, la LCEE n'est pas très claire quant aux projets devant faire l'objet d'une évaluation, ce qui pose un autre problème. Un projet doit faire l'objet d'une EE fédérale lorsque le gouvernement fédéral y participe dans les circonstances précisées à l'article 5 et lorsqu'il n'est pas visé par une exclusion aux termes des articles 7 et 7.1 ou des règlements. Un avocat a dit au Comité que les exigences de l'EE fédérale prennent souvent trois fois plus de temps à expliquer aux clients que les exigences provinciales équivalentes<sup>12</sup>. Cela montre à quel point le processus fédéral est compliqué par comparaison au processus provincial.

Autre problème important : l'un des principaux déclencheurs des EE fédérales est le fait qu'un projet nécessite l'obtention d'un permis ou d'une licence délivrés par le gouvernement fédéral (prévue au *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées*). Toutefois, la délivrance de permis survient souvent à la fin du projet. Le déclenchement tardif aux termes des dispositions législatives et réglementaires désignées a été pointé invariablement comme un problème sérieux posé par la LCEE.

Des témoins ont aussi fait remarquer que, dans les cas où l'EE fédérale est déclenchée tôt au début du projet, les organismes fédéraux posent des questions sur des détails qui ne sont pas toujours connus aux premières étapes. De telles questions sont mieux adaptées aux étapes ultérieures de délivrance de permis. Comme des témoins l'ont expliqué, « [l]es décisions du gouvernement fédéral qui ont permis l'intégration d'éléments déclencheurs dans le processus d'EE fédéral font que celui-ci est parfois mieux adapté à

### 3. Délais fixés par la loi pour la réalisation d'évaluations environnementales fédérales

Une autre façon, plus contraignante, d'assurer le respect des délais consisterait à régler les délais de réalisation d'EE. C'est ce que divers témoins ont proposé comme solution aux très longues EE fédérales.

De l'avis de plusieurs gouvernements provinciaux, il faut en faire davantage pour améliorer les échéances du processus fédéral d'EE. Dans la majorité des mémoires présentés par les provinces au Comité, il est indiqué que le gouvernement fédéral doit effectuer encore plus rapidement les évaluations. Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a indiqué au Comité qu'« il faudrait envisager l'application d'échéanciers pour toutes les évaluations fédérales<sup>9</sup> ». Le gouvernement de la Colombie-Britannique a signalé qu'il faut, au gouvernement fédéral, 200 jours de plus en moyenne qu'il n'en faut au gouvernement provincial pour rendre une décision<sup>10</sup>. Dans son mémoire au Comité, le gouvernement de la Saskatchewan a écrit :

Le manque de délais imposés constitue une des principales plaintes contre les processus liés à la LCÉE [...] Il y a encore un besoin d'augmenter la prévisibilité et la cohérence dans le processus fédéral d'EE<sup>11</sup> en établissant des délais pratiques, raisonnables, prévisibles et surtout exécutoirs.

Cette critique n'enlève rien aux améliorations qu'a apportées récemment le gouvernement pour accélérer le processus. En juillet 2010, le gouvernement a apporté des modifications à la LCÉE, laquelle exige maintenant la mise en œuvre du processus dans de plus brefs délais. Depuis l'entrée en vigueur des modifications, l'Agence a commencé toutes les études approfondies dans des délais qui tiennent compte des examens provinciaux. Le *Règlement établissant les échéanciers relatifs aux études approfondies*, entré en vigueur en juin 2001, s'applique à ces études approfondies gérées par l'Agence. Il alloue à l'Agence 90 jours pour décider s'il faut effectuer une étude approfondie et 365 jours pour fournir un rapport aux fins de la période de commentaires du public. Bon nombre de témoins se sont dits en faveur de ces modifications.

Il a été proposé que des délais soient fixés non seulement pour la réalisation de l'EE, mais aussi pour les étapes connexes du processus allant de la demande aux autorisations définitives en passant par la participation du public.

### Recommandation 5

**Le Comité recommande que la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale soit modifiée afin d'autoriser ou d'exiger, le cas**

9 Gouvernement de la Nouvelle-Écosse, mémoire, p. 3.

10 Gouvernement de la Colombie-Britannique, mémoire, p. 10.

11 Gouvernement de la Saskatchewan, mémoire, p. 8.

## Recommandation 2

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral consolide davantage les pouvoirs en matière d'évaluation environnementale, d'une part, en donnant à l'Agence canadienne d'évaluation environnementale plus de pouvoirs à l'égard de ce qui sont maintenant des évaluations préalables d'une plus grande envergure et, d'autre part, en donnant au ministre plus de pouvoirs à l'égard des grands projets, ce qui aurait pour effet de supprimer le processus décisionnel relatif à l'évaluation environnementale qui comporte deux étapes et qui suit l'évaluation approfondie (décision prise par le ministre, puis par l'autorité responsable ou les autorités responsables, selon le cas).

Selon un membre du Comité, l'étude de solutions de rechange pour réaliser le projet permettrait aux responsables d'EE d'analyser la rentabilité du projet. L'examen de l'analyse de rentabilité dépasse clairement la portée du processus d'EE. Comme le député l'a mentionné, on peut raisonnablement présumer que les promoteurs ont examiné toutes les possibilités et qu'ils présentent celle dont l'analyse de rentabilité est la meilleure. Il a recommandé de limiter l'EE au projet tel qu'il est présenté, sans tenir compte des autres possibilités.

## Recommandation 3

*Le Comité recommande d'éliminer de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale l'obligation d'examiner les solutions de rechange au cours des examens préalables prévus par la Loi.*

Un membre du Comité a fait valoir l'inutilité d'un article de la LCEE, qui exige de tenir compte des répercussions du projet sur la capacité des ressources renouvelables de répondre aux besoins actuels et futurs. Son affirmation repose sur le fait que la gestion des ressources renouvelables relève déjà des provinces en grande partie. De plus, aucun promoteur ne présenterait ni ne pourrait présenter un projet qui ne respecterait pas les politiques provinciales de gestion des ressources naturelles ou qui échapperait au principe de durabilité des ressources naturelles. Le député a recommandé la suppression de cet article.

## Recommandation 4

*Étant donné que le développement et la gestion des ressources renouvelables relèvent en grande partie des provinces, le Comité recommande d'éliminer de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale l'obligation d'examiner les effets d'un projet sur la capacité des ressources renouvelables de répondre aux besoins actuels et futurs, au cours des études approfondies et des examens par une commission que prévoit la Loi.*

Les AR jouent aussi souvent un rôle dans la délivrance de permis. En effet, les processus de délivrance de permis, comme ceux de l'Office et de la Commission, représentent des aspects de l'EC. Le gouvernement a clairement indiqué son intention d'utiliser les processus de délivrance de permis de la Commission et de l'Office plutôt que les commissions d'évaluation lorsque l'un ou l'autre de ces organismes participe à l'EC. Les promoteurs de projet qui ont comparu devant le Comité et qui ont collaboré avec ces organismes étaient ravis de l'idée puisqu'ils estiment que ces derniers sont les mieux placés pour prendre une décision. En effet, ils ont l'expertise requise et la substitution éliminerait le chevauchement possible entre l'EC et le processus de délivrance de permis.

## Recommandation 1

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral veille à ce que l'Agence canadienne d'évaluation environnementale exerce les attributions de l'autorité responsable en ce qui concerne les évaluations environnementales réalisées sous le régime de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, sauf s'il est établi qu'une autre autorité de réglementation — l'organisme de réglementation le mieux placé — puisse mieux assumer le rôle de l'autorité responsable.

## 2. Éliminer des étapes inutiles

L'une des propositions générales portait sur la consolidation des pouvoirs à l'égard des EC dans une plus grande mesure que ne l'a fait la *Loi sur l'emploi et la croissance économique* en 2010. Cette loi a fait de l'Agence l'AR de la plupart des évaluations approfondies. La proposition étudiée en comité consiste à donner à l'Agence plus de pouvoirs à l'égard de ce qui sont maintenant des évaluations préalables de plus grande envergure et à donner au ministre plus de pouvoirs à l'égard des grands projets. Cette proposition aurait pour effet de supprimer le processus décisionnel relatif à l'EC qui comporte deux étapes et qui suit l'évaluation approfondie (décision prise par le ministre, puis par l'AR). Interrogés au sujet de cette proposition, des témoins ont indiqué qu'ils voyaient d'un bon œil l'élimination d'étapes redondantes dans le processus d'évaluation. Un représentant du gouvernement de la Saskatchewan a indiqué à ce propos :

Personnellement, je suis en faveur de tout ce qui peut éliminer des étapes inutiles. C'est bien d'avoir plusieurs niveaux d'approbation, mais cela n'ajoute rien vraiment à la protection de l'environnement, qui est le but ultime<sup>8</sup>.

Le Comité est d'avis que les étapes du processus d'EC qui n'ont rien à voir avec l'obtention de résultats environnementaux mesurables devraient être éliminées.

## 1. Organisme fédéral unique responsable de la coordination

Le processus fédéral d'EE utilise un modèle appelé « auto-évaluation ». Pendant les audiences du Comité, le terme servait à désigner plusieurs concepts différents, mais dans le contexte actuel, il signifie que le ministre fédéral (l'autorité responsable (AR)) prévue au paragraphe 1(1)) qui déclenche l'EE doit la réaliser (en se fondant sur l'énoncé des incidences environnementales présenté par le promoteur), décider s'il autorise le projet (dans le cas d'un examen préalable) et veiller à ce que des mesures d'atténuation soient prises, le cas échéant.

Toutefois, étant donné qu'il y a de multiples déclencheurs à une évaluation, il y a aussi de multiples AR. À titre d'exemple, un projet peut nécessiter la délivrance de permis sous le régime de la *Loi sur les pêches* et de la *Loi sur la protection des eaux navigables*, faisant ainsi de Pêches et Océans Canada et de Transports Canada deux AR. Les intervenants se sont plaints à plusieurs reprises du temps que prennent les multiples AR à décider du rôle qu'ils doivent jouer dans le processus d'EE, affirmant que cela retarde inutilement le processus fédéral d'EE et crée des incertitudes.

Le gouvernement a tenté de régler le problème en 2003 en modifiant la LCÉE qui a créé le rôle de coordonnateur fédéral de l'EE (article 12.1). Il a également créé le Bureau de gestion de grands projets afin de faciliter le cheminement des projets majeurs dans les méandres du régime de réglementation fédéral. Il se dégage toutefois des témoignages que ces efforts n'ont pas permis de régler la question.

En 2010, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (l'« Agence ») a été désignée l'AR des études approfondies relatives aux EE (à l'exception de celles relevant de la Commission canadienne de sûreté nucléaire [la « Commission »] ou de l'Office national de l'énergie [l'« Office »]) jusqu'à la présentation au ministre du rapport d'étude approfondie (article 11.01). À partir de ce moment, les AR à l'origine du déclenchement de l'EE prennent en charge les étapes subséquentes de l'évaluation. À quelques exceptions près, tous ont bien accueilli la modification à la LCÉE. Il est évident que, dans ce cas-ci, la centralisation du processus d'EE fut un succès.

De nombreux témoins ont donné à entendre que la création d'un organisme fédéral unique responsable des EE à l'échelle fédérale s'avérerait nécessaire. D'autres provinces et territoires ont un responsable unique chargé de mener les EE qui assure la cohérence du processus<sup>7</sup>.

Bon nombre de témoins croient que l'Agence devrait être le responsable unique des EE fédérales, mais d'autres estiment que l'organisme de contrôle le mieux placé devrait être l'organisme responsable de l'EE.

---

7 Mark Wittrop, sous-ministre adjoint, Ministère de l'Environnement de la Saskatchewan, Division de la protection de l'environnement et de la vérification, gouvernement de la Saskatchewan, *Témoignages*, réunion n° 12, 22 novembre 2011.

en œuvre, parce qu'il ne vaut pas la peine d'être soumis au processus menant à l'obtention des approbations. Le temps et l'argent sont des facteurs importants. Les entreprises passent donc à d'autres projets ou elles laissent les choses telles qu'elles, avant d'être obligées de les changer de façon précipitée<sup>3</sup>.

Le gouvernement de la Colombie-Britannique a expliqué comment le projet proposé de mine de molybdène de Storie, qui satisfaisait aux exigences de l'EE en Colombie-Britannique, avait été accueilli par la province en juillet 2011. Le gouvernement fédéral a toutefois posé au promoteur d'autres questions fort détaillées sur l'EE. Le promoteur devait fournir des renseignements tellement détaillés que, au moment où le gouvernement de la Colombie-Britannique a rédigé son mémoire, le processus fédéral d'EE n'avait pas encore été mis en œuvre. Le projet minier Mount Milligan est un autre cas où le gouvernement fédéral a retardé la réalisation du projet. Le gouvernement de la Colombie-Britannique a approuvé ce projet le 16 mars 2009, alors que le gouvernement fédéral ne l'a pas approuvé avant le 11 décembre 2009<sup>4</sup>, le gouvernement fédéral a mis 270 jours de plus que la province pour approuver le projet<sup>5</sup>.

Divers groupes du secteur de l'industrie ont également expliqué que les longs délais peuvent nuire considérablement aux projets. Le représentant d'une société a indiqué que les délais avaient entravé la réalisation d'un projet d'exploitation de gaz naturel, une source d'énergie relativement propre. Ce projet était situé dans la réserve nationale faunique de la base des Forces canadiennes Suffield. Une description du projet a été présentée aux autorités réglementaires en mars 2005. Ce n'est qu'en octobre 2008 que le projet a fait l'objet d'une audience. Au cours des trois années qui ont précédé l'audience, le climat d'investissement s'est considérablement détérioré, rendant le projet beaucoup moins intéressant du point de vue financier<sup>6</sup>.

Un représentant d'un groupe du secteur de l'industrie a expliqué que les délais excessifs dans l'examen d'un projet en particulier pouvaient représenter des pertes de 15 à 20 milliards de dollars pour l'économie canadienne. Dans le cas en question, si le processus d'EE prend trop de temps, des contrats d'envergure internationale conclus par des sociétés d'énergie ne seront plus valides parce que ces sociétés ne pourront respecter leurs engagements de leur côté<sup>6</sup>.

De nombreuses raisons ont été données pour expliquer les retards excessifs dans le processus d'EE, la principale étant le manque de coordination interne à l'échelle fédérale.

- |   |  |
|---|--|
| 3 | Mark Wittrop, sous-ministre adjoint, Ministère de l'Environnement et de la vérification, gouvernement de la Saskatchewan, Division de la protection de l'environnement et de la vérification, gouvernement de la Saskatchewan, <i>Témoignages</i> , réunion n° 12, 22 novembre 2011. |
| 4 | Gouvernement de la Colombie-Britannique, mémoire, p. 6.  |
| 5 | Cenovus Energy Inc., mémoire, p. 2.  |
| 6 | Ed Wojczynski, président, Conseil d'administration, Association canadienne de l'hydroélectricité, <i>Témoignages</i> , réunion n° 10, 15 novembre 2011.  |

L'écrasante majorité des intervenants du secteur de l'industrie entendus par le Comité, et bien d'autres témoins, ont soulevé la question de l'inefficacité du processus fédéral d'EE. Ils se plaignent de la lenteur, du chevauchement et de la complexité du processus. Dans les pages qui suivent, le Comité présente des observations et des recommandations visant à en améliorer l'efficacité tout en assurant de meilleurs résultats sur le plan environnemental.

## A. Accélérer le processus

Le temps revêt la plus grande importance pour les promoteurs. Comme l'a si bien résumé un témoin :

Chaque retard important aggrave le risque économique, le coût du capital augmente et il y a un effet immédiat qui peut être pour le moins considérable<sup>1</sup>.

C'est clair, le temps c'est de l'argent, mais c'est aussi parfois un facteur déterminant dans la réalisation d'un projet, le résultat d'un crêneau d'investissement limité dans le cas de certains projets. Les promoteurs doivent avoir la certitude que l'EE sera faite dans un délai raisonnable et, si possible, dans une période de temps définie.

Le temps nécessaire actuellement pour organiser l'évaluation fédérale et en arriver à une décision pose manifestement un problème. Le Comité l'a appris dès le début de ses audiences lorsqu'un avocat-conseil en matière d'EE a déclaré ceci :

Je dis aux clients que je ne peux pas leur donner de garantie, que je ne peux même pas leur dire qu'il y a des chances raisonnables que le travail pourra être fait dans ce que je considère comme étant un délai raisonnable. Bien franchement, la plupart du temps le problème est la [LCEE]. Ce ne sont pas les régimes provinciaux qui existent au pays<sup>2</sup>.

Dans leurs mémoires au Comité, des gouvernements provinciaux ont indiqué que les retards dans les EE fédérales influent négativement sur les projets réalisés dans les provinces. Par exemple, un représentant du gouvernement de la Saskatchewan a communiqué des données anecdotiques sur les conséquences des retards pour les promoteurs de projet. Il a indiqué, à propos d'un projet déjà en cours qui exigeait des modifications :

En raison du temps, des sommes et des ressources humaines nécessaires au processus exigé dans la LCEE, [certaines] entreprises disent souvent qu'un projet ne sera pas mis

1 Brenda Kenny, présidente et première dirigeante, Association canadienne de pipelines d'énergie, *Témoignages*, réunion n° 7, 27 octobre 2011.  
2 Paul Cassidy, à titre personnel, *Témoignages*, réunion n° 6, 25 octobre 2011.



## INTRODUCTION

*Les Canadiens ont un riche patrimoine environnemental dont ils peuvent être fiers; pour cette raison, ils sont largement d'avis que le développement doit se faire de façon responsable et que les générations futures puissent jouir du même patrimoine naturel.*

Le présent rapport résume les observations du Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes à la suite de l'examen septennal prévu par la loi de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (« LCEE »).

Le Comité a entendu divers points de vue sur les dispositions et l'application de la LCEE, mais les points de convergence sont nombreux. L'un de ces principaux points est l'énoncé du préambule de la LCEE, libellé ainsi :

[...] l'évaluation environnementale constitue un outil efficace pour la prise en compte des facteurs environnementaux dans les processus de planification et de décision, de façon à promouvoir un développement durable.

Les travaux du Comité visent à répondre à la question de savoir si le processus fédéral permet d'atteindre les objectifs de l'évaluation environnementale (EE). Quoique des opinions diverses aient été présentées, de nombreux intervenants ont mentionné la nécessité d'apporter un profond changement.

Les participants ont souligné qu'au Canada, beaucoup de choses ont changé en matière d'EE depuis l'entrée en vigueur de la LCEE en 1995. Plus particulièrement, les provinces ont établi leur propre régime d'évaluation. L'EE a évolué au Canada, mais la LCEE est demeurée relativement statique, entraînant ainsi sa désuétude et l'inefficacité d'un processus qui ne donne pas toujours de meilleurs résultats. En fait, cela peut nuire au développement durable.

Il faut apporter d'importants changements pour que la LCEE remplisse sa promesse en matière d'EE énoncée dans le préambule de la LCEE. En particulier, le processus fédéral d'EE devrait être plus efficace, et il devrait mener à de meilleurs résultats environnementaux et améliorer le développement durable.

|  |    |
|--|----|
| DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT .....                         | 43 |
| OPINION DISSIDENTE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE DU CANADA ..... | 45 |
| OPINION DISSIDENTE DU PARTI LIBÉRAL DU CANADA .....              | 51 |

# TABLE DES MATIÈRES

|   |    |
|---|----|
| INTRODUCTION.....   | 1  |
| AMÉLIORER L'EFFICACITÉ.....   | 3  |
| A. Accélérer le processus.....  | 3  |
| 1. Organisme fédéral unique responsable de la coordination.....                               | 5  |
| 2. Éliminer des étapes inutiles.....  | 6  |
| 3. Délais fixés par la loi pour la réalisation d'évaluations environnementales fédérales..... | 8  |
| 4. Déclenchement rapide de l'évaluation environnementale fédérale.....                        | 9  |
| 5. Évaluation environnementale stratégique pour faciliter l'évaluation du projet.....         | 10 |
| B. Réduire le chevauchement et cibler les projets importants.....                             | 11 |
| 1. Coordination avec les régimes provinciaux.....   | 11 |
| 2. Cibler les projets ayant d'importants effets environnementaux.....                         | 14 |
| 3. Utilisation des rapports types et des évaluations environnementales antérieures.....       | 17 |
| C. Consultation des peuples autochtones.....  | 18 |
| 1. Respecter l'obligation de manière efficace.....  | 19 |
| 2. Respecter l'obligation de manière efficiente.....  | 20 |
| D. Accroître la participation du public.....  | 21 |
| AMÉLIORER LES RÉSULTATS : COMBLER LES LACUNES.....  | 23 |
| A. Veiller à l'application rapide de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale..... | 23 |
| B. Aspects environnementaux positifs des projets.....   | 23 |
| C. Retombées économiques des projets.....   | 24 |
| D. S'inspirer des évaluations antérieures pour améliorer les évaluations futures.....         | 24 |
| 1. Les programmes de suivi.....   | 25 |
| 2. La surveillance de la conformité.....  | 26 |
| CONCLUSION.....   | 29 |
| LISTE DES RECOMMANDATIONS.....  | 31 |
| ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS.....   | 35 |
| ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES.....  | 39 |



# LE COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

a l'honneur de présenter son

## PREMIER RAPPORT

Conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 19 octobre 2011, le Comité a procédé à l'examen prévu par la loi de la Loi canadienne sur l'évaluation *environnementale* et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

**GREFFIÈRE DU COMITÉ**  
Marie-France Renaud

**BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT**  
**Service d'information et de recherche parlementaires**  
Penny Becklumb, analyste  
Tim Williams, analyste

**COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT ET DU  
DÉVELOPPEMENT DURABLE**

**PRÉSIDENT**

Mark Warawa

**VICE-PRÉSIDENTES**

Megan Anissa Leslie

Kirsty Duncan

**MEMBRES**

Michelle Rempel

Robert Sopuck

Lawrence Toet

Stephen Woodworth

Stella Ambler

François Choquette

Laurin Liu

James Lunney

François Pilon

**AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ**

Dan Albas

Denis Blanchette

L'hon. Denis Coderre

Joe Daniel

Bob Dechert

Earl Dreeshen

Mylène Freeman

Cheryl Gallant

Bryan Hayes

Randy Hoback

Bruce Hyer

L'hon. Lawrence MacAulay

Joyce Murray

Manon Perrault

Blake Richards

Bev Shipley

Lise St-Denis

Rodney Weston



**EXAMEN PRÉVU PAR LA LOI DE LA LOI  
CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION  
ENVIRONNEMENTALE : PROTÉGER  
L'ENVIRONNEMENT, GÉRER LES RESSOURCES**

**Rapport du Comité permanent  
de l'environnement et du développement durable**

**Le président**

**Mark Warawa, député**

**MARS 2012**

**41<sup>e</sup> LÉGISLATURE, 1<sup>re</sup> SESSION**

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes



## PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

On peut obtenir des copies supplémentaires en écrivant à :

Les Éditions et Services de dépôt Travaux publics et Services gouvernementaux Canada  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

Téléphone : 613-941-5995 ou 1-800-635-7943  
Télécopieur : 613-954-5779 ou 1-800-565-7757

publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca

<http://publications.gc.ca>

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à  
l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

41<sup>e</sup> LÉGISLATURE, 1<sup>re</sup> SESSION

MARS 2012

Mark Warawa, député

Le président

Rapport du Comité permanent  
de l'environnement et du développement durable

EXAMEN PRÉVU PAR LA LOI DE LA LOI  
CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION  
ENVIRONNEMENTALE : PROTÉGER  
L'ENVIRONNEMENT, GÉRER LES RESSOURCES

CHAMBRE DES COMMUNES  
HOUSE OF COMMONS  
CANADA









